

مطبوعات جامعة الكويت

اقتصاديات النشاط الحكومي

المبادىء النظرية العامة
وتطبيقات من دولة الكويت

دكتور عبد الهادي النجار

اقتصاديات النشاط الحكومي

المبادئ النظرية العامة
وتطبيقات من دولة الكويت



مطبوعات جامعة الكويت

اقتصاديات النشاط الحكومي

المبادئ النظرية العامة
وتطبيقات من دولة الكويت

دكتور عبد الهادي النجار
أستاذ الاقتصاد والمالية العامة المساعد
بكلية الحقوق بجامعتي المنصورة والكويت

١٩٨٢

بسم الله الرحمن الرحيم

« وقال الملك ائتوني به أستخلصه لنفسي فلما كلمه قال إنك اليوم لدينا مكين أمين * قال اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم * وكذلك مكنا ليوسف في الأرض يتبوأ منها حيث يشاء نصيب برحمتنا من نشاء ولا نضيع أجر المحسنين * ولأجر الآخرة خير للذين آمنوا وكانوا يتقون » .

صدق الله العظيم .

من سورة يوسف (٥٤ ـ ٥٨) .

تقـديم

تتعدد الدراسات المالية ، وتتنوع موضوعاتها ، فهي قد تتناول القواعد والمباديء النظرية العامة التي تحكم النشاط المالي للدولة ، فنكون مع علم المالية العامة الذي يغلب على الدراسات التي تدور في فلكه الطابع الاقتصادي .

كما قد تتناول الدراسات المالية الجانب التطبيقي أو التجريبي ، وهو ما يتعلق بالتشريع المالي الذي يعني بالقواعد القانونية التي تنظم مسائل المالية العامة ، وذلك سواء من ناحية السلطات المختصة بوضع وتنفيذ القواعد القانونية المالية ، أو أسلوب تطبيقها ، أو طرق وإجراءات الطعن في القرارات المالية التي تصدر في مواجهة الأفراد ، وهذه الدراسة يغلب عليها الطابع القانوني .

على أن أهم أجزاء التشريع المالي يتمثل في القانون الضريبي الذي يبين كافة ما يتعلق بالضرائب المختلفة التي يخضع لها الأشخاص طبيعيين كانوا أو معنويين .

ومن ناحية أخرى ، فإن الدراسات المالية قد تأخذ شكل التاريخ أو الإحصاء الماليين اللذين يسترشد بهما في استنباط قواعد علم المالية العامة ، وفي وضع نصوص التشريع المالي .

هذا وتستهدف الدراسة الراهنة إلى الإحاطة أساسا بالنوع الأول من الدراسات المالية ، أي باقتصاديات النشاط الحكومي من خلال التعرف على الأدوات المالية التي تتحقق باستخدامها أهداف السياسة الاقتصادية ، حيث تتمثل هذه الأدوات في : النفقات العامة ، والإيرادات العامة ، والميزانية العامة ، وفي هذاتعتبر تلك الدراسة تطويرا لكتاب سبق أن نشرناه عام ١٩٧٧ تحت عنوان « مبادىء علم المالية العامة » .

وقد حرصنا ، مع تدريس هذه المادة ، سواء في مصر أو الكويت أن نكون أقرب إلى الطلبة ، وخاصة المتازين منهم ، لنستمع إلى ملاحظاتهم ، الأمر الذي كان ذا فائدة كبيرة نحو التطوير ، ومن ثم استحق هؤلاء جميعاً الشكر الجزيل .

واذا كان من المتعين ان يأخذ منهج الدراسة ، وأسلوب عرضها ، وضوح الفكرة ، وبساطة التعبير ، فإنه على الرغم من أنهما أمران ليس من اليسير دائماً التوفيق بينهما . فإننا سنحرص عليهما معاً في توازن مطلوب ما استطعنا إلى ذلك سبيلاً .

والله أسأل التوفيق ، وما توفيقي إلا به ، عليه توكلت وإليه أنيب . . . . ،

الكويت : نوفمبر ١٩٨١

دكتور عبد الهادي النجار .

مقدمة عامة

يواجه كل مجتمع مشكلة اقتصادية ، تتمثل في وجود حاجات إنسانية متعددة ومتنوعة من ناحية ، وموارد اقتصادية محدودة من ناحية أخرى . وللتغلب على هذه المشكلة ، فإن المجتمع يتوافر على إنتاج وتوزيع السلع والخدمات إشباعاً للحاجات الإنسانية ، من خلال أسلوب معين للإنتاج يختلف من اقتصاد إلى آخر .

ولأن الحاجات الانسانية متعددة ، فإن إشباعها يتم في شطر منها عن طريق النشاط الاقتصادي الخاص ، وفي الشطر الآخر منها عن طريق النشاط الاقتصادي الحكومي .

وتسمى الحاجات التي يتم إشباعها عن الطريق الأول بالحاجات الفردية أو الحاجات الخاصة Individual Wants ، والحاجات التي يتم إشباعها عن الطريق الثاني بالحاجات الاجتماعية أو الحاجات العامة . Collective Wants

والحاجة شعور بالحرمان يقتضي من صاحبه القضاء على هذا الشعور ، حيث تتحدد الحاجة الإنسانية بالنظر إلى تكوين الشخص الذي يشعر بها طبيعيا وحضاريا ، ولهذا فهي حالة نسبية تختلف باختلاف الظروف البيئية

والطبيعية التي يعيش معها صاحب هذه الحاجة ، أي باختلاف الزمان والمكان وما يحيط بهما من نمط للحياة .

وإذا كان السلوك الاقتصادي الفردي في اشباع الحاجة الفردية يتفق في ظاهره مع السلوك الاقتصادي العام أو الحكومي في إشباع الحاجة العامة من حيث العمل على تحقيق أقصى منفعة ممكنة ، فإن لكل سلوك أو نشاط طبيعة خاصة نتيجة لاختلاف القائم بهذا النشاط الاقتصادي مع كل منهما ، واختلاف مجالات هذا النشاط والغاية منه ، ذلك انه مثلا إذا كان النشاط الفردي يستهدف تحقيق أقصى ربح ممكن ، فإن النشاط الاقتصادي العام يستهدف إشباع الحاجات الاجتماعية .

مفهوم المالية والنشاط المالي :

ينصرف اصطلاح المالية إلى الهيئات التي تقدم المدفوعات النقدية ، والإجراءات التي تحكمها ، فكل ما يتعلق بأنواع المدفوعات النقدية أو الائتمانية يطلق عليها اصطلاح المالية Finance .

أما النشاط الذي يضم هذه المدفوعات مضافا إليها تداول الأوراق المالية ، ووضع المدخرات تحت تصرف المستثمرين ، . . . . فإنه يسمى بالنشاط المالي .

ولأن هذا النشاط المالي قد تقوم به الدولة أو الحكومة بهدف إشباع الحاجات العامة ، فإنه يسمى بالنشاط المالي للدولة حيث يتمثل أساسا في حصول الحكومة على الموارد التي تغطى بها نفقاتها العامة كوسيلة للقيام بالخدمات العامة التي تشبع بها الحاجات العامة[1] .

النشاط المالي للدولة ودورها في الحياة الاقتصادية :

رأينا أن جوهر النشاط المالي للدولة يتمثل في حصولها على الموارد التي تغطي بها نفقاتها لإشباع الحاجات العامة ، فكأن النشاط المالي لا يقصد لذاته ،

(١) نعني بالدولة أحد أشكال الوجود الاجتماعي الذي يتمثل في مجموعة من الأفراد التي تعيش حياة

وانما هو وسيلة الدولة لإشباع الحاجات العامة ، ومن هنا وجد التقابل بين نطاق النشاط المالي للدولة ، ونطاق الدور الذي تقوم به في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، فبين النطاقين علاقة تبعية ، وكلاهما متغيران ، لكن النشاط المالي للدولة يعتبر متغيرا تابعا لظروف البيئة المحيطة به ، ومن ثم فهو دالة أو يتوقف على دور الدولة في مواجهة هذه الظروف سواء كانت داخلية أو خارجية على طريق إشباع الحاجات العامة .

على أن تبعية النشاط المالي لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية تفرض علينا أن نعرض لتطور هذا الدور بايجاز سواء في الاقتصاد الرأسمالي أو الاقتصاد الاشتراكي ، أو الاقتصاد المتخلف[1] ، وأخيرا نشير إلى دور الدولة في الاقتصاد الكويتي .

أولاً ـ دور الدولة في الاقتصاد الرأسمالي * :

لعبت الدولة في المراحل الأولى من تطور الاقتصاد الرأسمالي دورا حيويا

= دائمة ومستقرة على إقليم معين في ظل تنظيم سياسي معين يسمح لبعض أفراد الدولة بالتصدي لحكم الآخرين .

أما الحكومة فهي السلطة السياسية التي تجتمع في يدها الوسائل المادية والقانونية التي تمكنها من السيطرة التامة على الاقليم ، دون منازعة من أي سلطة أخرى . وبديهي أن نقرر أنه لا توجد الدولة ـ على هذا النحو ـ الا حيث توجد السلطة السياسية هذه ، وإن كان انشغالنا في هذه الدراسة ينصرف اساسا إلى الحكومة كسلطة سياسية رغم الارتباط العضوي بين الدولة والحكومة .

(١) انظر في ذلك على سبيل المثال :

ـ دكتور محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، المكتب المصري الحديث ١٩٧٤ ص (٢٠ ـ ٤٠)

- M. Dobb, Studies in the Devlopment of Capitalism, Routledge and Kegan, London 1959 pp. (22-25)

- Z. MADR et H. RASTELLO, Role de l'Etat dans la Reglementation de l'economie capitaliste et socialiste, Edition de l'institut Universitaire d'Etudes Europeenes du Turin 1969 pp. (147- 250)

* يقصد بمصطلح الاقتصاد الرأسمالي هنا اقتصاد الدول الرأسمالية المتقدمة مثل الولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا وفرنسا وألمانيا الاتحادية واليابان والبلدان الاسكندنافية . . الخ .

لتركيم رأس المال التجاري ، وإقامة المشروعات الصناعية المختلفة . ففي انجلترا برز دور الدولة في تحقيق التحول الصناعي عن طريق إقامة الشركات الصناعية والتجارية ، وحماية المشروعات الداخلية بمنع أو فرض الرسوم الجمركية على الواردات .

وفي فرنسا اتسع نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية في عهد كولبير Colbert من خلال التوسع الصناعي وخاصة في أواخر القرن السابع عشر .

كذلك كان الحال بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية في القرن التاسع عشر حيث قامت الدولة بدور تدخلي ينسب أساسا إلى هاملتون وجيفرسون ، ويتمثل في إقامة صناعات بنفس سياسة كولبير في فرنسا تقريبا .

وفي ألمانيا الغربية في أواخر القرن التاسع عشر نهجت الدولة نفس السياسة التدخلية في الحياة الاقتصادية وخاصة من خلال تأثير كتابات فردريك ليست الذي عاش تجربة بناء الصناعات الأمريكية .

ومع ذلك فإن تدخل الدولة في المرحلة الأولى من تطور الاقتصاد الرأسمالي لم يبلغ من الاتساع مثل ما بلغه تدخلها في اليابان في الثلث الأخير من القرن التاسع عشر بعد الثورة التي تعرف بثورة الميجي Meiji ، حيث قامت الدولة ببناء الصناعات ، ثم شرعت بعد ذلك في بيع المشروعات التي أنشأتها للأفراد الرأسماليين .

وبعد أن تخطى الاقتصاد الرأسمالي هذه المرحلة ، مرحلة تركيم رأس المال التجاري وإنشاء الصناعات كمرحلة في التطور الصناعي ، تقلص دور الدولة ، واقتصر على ما سمي في المرحلة التالية « بالدولة الحارسة » L' Etat Gendarme ويقتصر دور الدولة الحارسة على تهيئة اطار عام يقوم الأفراد في داخله بممارسة نشاطهم بحرية تكاد تكون كاملة .

وبديهي أن هذا التطور يجد نفسه في بريطانيا قبل غيرها باعتبارها مهد الثورة الصناعية ، وخاصة في كتابات آدم سميث عن المجالات التي تتحرك فيها

الدولة دون غيرها من المجالات ، حماية للملكية الفردية ، وإطلاقاً لطاقات الأفراد في عهد الحرية الاقتصادية ، ولهذا ينحسر دور الدولة الى المجالات الآتية[1] : ـ

١ ـ تدخل الدولة لحماية الأمن الخارجي ، أي حماية المجتمع من أي عدوان خارجي .

٢ ـ تدخل الدولة لتحقيق الاستقرار الداخلي من خلال تقديم خدمات الأمن الداخلي في صورة أجهزة البوليس والقضاء ، ويقرر آدم سميث في ذلك أن هذه الوظيفة جوهرها حماية الملكية الفردية من أي عدوان داخلي عليها .

٣ ـ القيام بالمشروعات التي تمد الاقتصاد القومي بالخدمات الأساسية للإنتاج مثل مشروعات الطرق ، والكباري ، وخدمات التعليم ، والثقافة ، والصحة العامة والري . . . الخ .

ومع اقتصار الدولة أو الحكومة على هذه المجالات المحددة طبقا لفلسفة الدولة الحارسة ، قل نطاق نشاط الدولة المالي تبعا لقلة عدد الوظائف التي أصبح يتعين عليها أن تقوم بها ، ومن ثم كان للمالية العامة دور محايد ، أي لا يهدف إلا للحصول على الايرادات لتغطية نفقات هذه المجالات فقط دون أن يكون لها أي غرض اقتصادي أو اجتماعي .

على أنه مع تطور العملية الإنتاجية في الاقتصاد الرأسمالي ، وتعرضه للأزمة الاقتصادية التي بلغت ذروتها مع الكساد الكبير عام ١٩٢٩ ، بدأت الدولة تتدخل بصورة أكبر في الحياة الاقتصادية ، حيث باشرت وظائف اقتصادية جديدة تخرج بها عن نطاق الدور التقليدي في ظل الدولة الحارسة ، وعاد بالتالي نطاق النشاط المالي للدولة الى التوسع من جديد .

والواقع أن الكساد الكبير السالف الاشارة اليه قد لفت نظر كينز Keyns

(١) أنظر : Adam Smith, An Inquiry Into The Nature and Causes of Wealth of Nations, Methuen and Co., Fourth Edition, London 1925 pp. (186- 214).

الذي خرج على فكر المدرسة التقليدية التي كانت تعتقد بأن النظام الرأسمالي الحر قادر على تحقيق العمالة الكاملة ، وأن أي تقلبات تنعكس في وجود بطالة ، أو عدم استخدام للموارد ، أو تضخم ، تخرج عن طبيعة النظام ، حيث لا يلبث أن يعود النظام الى طبيعته . نقول إن الكساد الكبير لفت نظر كينز الذي قرر بأن مستوى التشغيل يتحدد بمستوى الطلب الكلى الفعلي ، وذلك على فرض أن نوع وكمية العمل ورأس المال ومستوى الفن الانتاجي . . وغير ذلك من الظروف التي تؤثر على درجة ومستوى العمالة . . . كلها عوامل معطاة .Given

وفي هذا يرى كينز أن الطلب الكلى الفعال يتكون من : الطلب على السلع الاستهلاكية ، والطلب على السلع الإنتاجية . ويتحلل كل من الطلب على السلع الاستهلاكية ، والطلب على السلع الإنتاجية إلى طلب عام وطلب خاص ، وقد رأينا أنه في ظل الدولة الحارسة كان نطاق النشاط المالي للدولة محدودا ، ومن ثم كان الطلب العام على كل من السلع الاستهلاكية والإنتاجية محدودا كذلك .

ويتحدد الطلب على السلع الاستهلاكية عند كينز بعاملين : حجم الدخل ، ومجموعة من العوامل النفسية والموضوعية التي أطلق عليها كينز اسم الميل للاستهلاك ، وهذا الأخير يحدد كيفية توزيع الدخل بين الاستهلاك والادخار ، فكلما كان حجم الدخل صغيرا ، كلما خصص الفرد كل أو معظم دخله لأغراض الاستهلاك ، أي كلما كان حجم الادخار صغيرا ، وكلما كان حجم الدخل كبيرا ، كلما ازداد الاستهلاك ولكن بنسبة أقل ، وازداد بالتالي الادخار بنسبة أكبر .

ويميز كينز بين الميل للاستهلاك بالمعنى السابق ، والميل الحدي للاستهلاك ، ويعني بالأخير النسبة المخصصة للاستهلاك من الزيادة الحاصلة في الدخل .

أما الطلب على السلع الإنتاجية ، فإنه يتوقف عند كينز على سعر الفائدة

Rate of Interest من ناحية ، والكفاءة الحدية لرأس المال .

Marginal Efficiencey of Capital من ناحية أخرى .

ويتوقف سعر الفائدة على عرض النقود أي كميتها المعروضة ، وعلى طلبها أي تفضيل السيولة Liquidity preference ، فاذا ازدادت كمية النقود مع ثبات الطلب عليها انخفض سعر الفائدة والعكس صحيح .

وتعنى الكفاءة الحدية لرأس المال مقدار الربح الصافي الذي يتوقعه المنتج طوال الفترة الإنتاجية نتيجة لاضافة وحدة من رأس المال الى رأس المال المستثمر فعلا .

ويتوقف الطلب على السلع الإنتاجية عند كينز على الموازنة بين سعر الفائدة ، والكفاءة الحدية لرأس المال ، فاذا كانت الكفاءة الحدية لرأس المال أعلى من سعر الفائدة أقبل المنتجون على طلب أموال الاستثمار . أما اذا كان سعر الفائدة أعلى من الكفاءة الحدية لرأس المال ، فان أصحاب رؤوس الأموال يفضلون اقراضها بفائدة بدلا من الاستثمار .

ونظرا لأنه في حالة الكساد يحجم أصحاب رؤوس الأموال عن استثمارها في العمليات الإنتاجية لعدم تحقق ربح منها ، فانه لا يبقى إلا زيادة الطلب على السلع الانتاجية من جانب الدولة كطلب عام ، نحو تحقيق التشغيل الشامل من ناحية ، وتحقيق قدر من الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي من ناحية أخرى . .

ومن الطبيعي أن زيادة الطلب العام على السلع الإنتاجية يقتضي أن يقابله اتساع في نطاق نشاط الدولة المالي ، ومن ثم تتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، ويطلق عليها ، كما سبق أن رأينا ، الدولة المتدخلة . L'Etat Interventionniste .

وعليه فإن النشاط المالي للدولة المتدخلة يستهدف تحقيق معدل مرتفع

من الاستهلاك الجاري ، والوفاء بالحاجات العامة ، ودعم النمو الاقتصادي عن طريق التوسع في إقامة المشروعات العامة ، والتأثير على توزيع الدخل القومي بين المواطنين بما يقرب بين الطبقات لتحقق أكبر قدر من العدالة الاجتماعية ، والقيام بالاستثمارات التي تعجز المشروعات الخاصة عن القيام بها[1] .

ومع ذلك فإن الأسلوب الكينزي قد عجز عن تحقيق هذه الأهداف خاصة منذ الستينيات ، الأمر الذي برزت معه ضرورة إعداد الخطط الاقتصادية والمالية اللازمة لإدارة الاقتصاد الرأسمالي من جانب الدولة المتدخلة ، وتبدو هذه الضرورة فيما يلي[2] :

١ ـ تعاظم دور الشركات الصناعية :

ذلك أن هذه الشركات أصبحت تضم استثمارات كبيرة ومتداخلة ، وفي هذا قرر الاقتصادي الأمريكي جالبرث Galbraith أن أكبر خمس شركات صناعية أمريكية تحوز أكثر من ١٢٪ من مجموع رأس المال في الصناعة ، وأن أكبر خمسين شركة تحوز ثلث هذا المجموع ، أما الـ ٥٠٠ الكبار (أقل من ٠٠١, من مجموع هذه الشركات) فيحوز أكثر من الثلثين وذلك خلال عام ١٩٦٧ .

ومن هنا لم يعد يسمح هذا النمو في حجم الشركات فقط باجراء تخطيط لها ، بل ويستلزم تخطيط القطاع الصناعي ككل لأنه لم يعد يتحمل افلاس شركتين من هذه الشركات العملاقة[3] .

٢ ـ ازدياد درجة تشابك العلاقات الاقتصادية :

وترتبط هذه الظاهرة بنمو وظهور قطاعات ومنتجات جديدة ، وتزايد

---

(١) انظر : Johansen, L. Public Economics, Amesterdam 1971, pp. 11 - 22.

(٢) انظر : دكتور محمد رضا العدل ، المالية العامة في النظرية والسياسات والتخطيط المالي ، مطبعة الاستقلال الكبرى ، ١٩٧٦ ، صفحة ٢٤ ـ ٢٧ .

(٣) انظر : Galbraith J. K., The New Industrial State Boston 1967 pp. 297- 300.

اعتماد القطاعات بعضها على بعض ، ويمكن الاستدلال على ذلك من مقارنة جداول التشابك القطاعي لاقتصاد رأسمالي متقدم بين فترة وأخرى ، الأمر الذي يستلزم ضرورة التخطيط الشامل وبالتالي تدخل الدولة بصورة أكبر .

٣ ـ نمو ملكية الدولة وتزايد نشاطها الانتاجي :

ففي بداية الستينيات، وصل نصيب الدولة في الثروة القومية الى ١٤,٢٪ في الولايات المتحدة الأمريكية ، ٣٦,٢٪ في فرنسا ، ٢٤,٤٪ في اليابان .

أما نصيب الدولة في التراكم الكلي لرأس المال الثابت ، فقد بلغ خلال عام ١٩٦٦ في انجلترا ٤٥,٤٪ ، وفي الولايات المتحدة عام ١٩٦٤ نسبة ٢١,٧ ٪ ، وفي فرنسا عام ١٩٦٦ نسبة ٢١,١ ٪ ، وفي ألمانيا الاتحادية ٢٨,٣ ٪ ، وفي اليابان ٣٣,٣ ٪ عام ١٩٦٥ .

هذا فضلا عن تعدد أشكال المشروعات من مشروعات تقليدية (البريد والتليفون والتلغراف والمشروعات الأمنية في الداخل والخارج) إلى المشروعات المؤممة التي تدار مباشرة بواسطة الدولة ثم المشروعات التي تحوز الدولة أنصبة معينة من أسهمها ، وأخيرا المشروعات التابعة للبلديات والمحليات . .

وترتيبا على ذلك ، فإن المالية العامة تنمو بصورة متزايدة في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم ، ويتمثل هذا النمو في التزايد السريع لمعدلات نمو ميزانية الدولة ، وبما تضمه من ايرادات عامة ونفقات عامة تستطيع من خلالها تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية .

ثانيا ـ دور الدولة في الاقتصاد الاشتراكي

بدأت بقيام الثورة البلشفية في الاتحاد السوفيتي عام ١٩١٧ مرحلة جديدة من مراحل الدولة الحديثة ، ومعها قامت الدولة الاشتراكية على أساس تملك معظم وسائل الانتاج ، وتوزيعها بين مختلف الاستخدامات بما يضمن تحقيق التوازن بين الانتاج والاستهلاك وفقا لخطة قومية محددة . ويعني ذلك أن الدولة

في الاقتصاد الاشتراكي تتدخل تدخلا عضويا في الحياة الاقتصادية والاجتماعية حيث تستهدف إحداث تغييرات مستمرة لـرفع المستـوى المعيشي والثقافي لأفـراد المجتمع من خلال إشباع الحاجات الاجتماعية في تطورها المستمر .

وبسبب مسئولية الدولة في الاقتصاد الاشتراكي عن النشاط الاقتصادي في مجموعة ، وممارستها لهذه المسئولية عن طريق التخطيط المركزي الآمر على مستوى الاقتصاد القومي ، فان ذلك يستتبع قيامها بالتخطيط المالي الذي يعتبر جزءا لا يتجزأ من نشاط الدولة الاقتصادي والاجتماعي .

وفي هذا أصبح غرض النشاط المالي الأساسي هو تنفيذ الخطة القومية الاقتصادية والاجتماعية ، الأمر الذي اقتضى تغيير دور الميزانية العامة لتصبح جزءا من الخطة القومية .

أما في المجال الاجتماعي ، فإن الدولة الاشتراكية تلعب دورا أساسيا في إعادة توزيع الدخول والثروات بما لا يسمح بالتناقض الاقتصادي والاجتماعي بين الطبقات المختلفة، وفي هذا لا يتم السماح بالتراكم النقدي للأفراد إلا في حدود ضيقة .

ثالثاً ـ دور الدولة في الاقتصاد المتخلف :

تكمن المشكلة التي تواجه الاقتصاد المتخلف في ضرورة تغيير الهيكل الاقتصادي والاجتماعي من خلال أسلوب للانتاج يهدف ويحقق مستوى معيشي أفضـل للطبقات العريضة مـن السكان ، ذلـك أن الفجوة بين الدول المتخلفة والدول المتقدمة تزداد اتساعا يوما بعد يوم ، الأمر الذي يجعل مشكلة الدول المتخلفة تزداد تعقيدا ما لم يتم الإسراع من جانبها في التوصل إلى الهيكل الاقتصادي المراد الوصول إليه لمواجهة تلك المشكلة .

ومع إلحاح عملية التغيير هذه ، فإن الظروف الدولية قد تسهم في تخفيف حدة المشكلة عن طريق الحصول على بعض المعونات أو القـروض أو الاستثمارات الأجنبية ، إلا أنه من المتيقن أن هذه المصادر لا يمكن ولا يجب أن

تكون بديلا عن الموارد المحلية خاصة وأن الموارد الأجنبية تكون مشروطة غالبا بشروط ليست في صالح الاقتصاد القومي سواء على المستوى السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي .

وعلى هذا الأساس يبرز دور الدولة في الدول المتخلفة من خلال ترشيد الاستهلاك العام والخاص، وتعظيم الفائض الاقتصادي ، وتعبئته للاستثمار طبقا للأولويات المطلوبة اقتصاديا واجتماعيا[١] .

ومؤدى ذلك أن نشاط الدولة المالي في الدول المتخلفة ، يرتبط بإرادتها الجادة في تنمية اقتصادها ، وفي هذا فانها سوف تحكم نفقاتها العامة ، حجما واتجاها ، كما ستحرص على تعبئة فائضها الاقتصادي خاصة من خلال السياسة المالية ومحورها السياسة الضريبية وسياسة القروض. . . وهذه وتلك من صلب موضوعات المالية العامة ونشاط الدولة المالي .

والواقع أن نشاط الدولة المالي يبرز في الدول المتخلفة أساسا في مجالات ثلاثة هي : القطاع العام ، توجيه النشاط الاقتصادي ، الميزانية العامة[٢] .

فأما عن القطاع العام ، فإنه يتمثل في قيام الدولة بممارسة بعض أوجه النشاط المباشر في بعض مجالات الانتاج المادي والخدمات سواء عن طريق التأميم أو الملكية المختلطة أو الاستثمارات الحكومية أو بعضها مع البعض الآخر .

ومع أن القطاع العام يوجد في الدول الرأسمالية ، إلا أن نطاقه بها محدود ، لأن الأصل هو الملكية الخاصة بهذه الدول ، ولذلك فهو يرتكز أساسا

---

(١) يقصد بالفائض الاقتصادي الفعلي أنه في مرحلة معينة من مراحل تطور إنتاجية العمل ، يستطيع المجتمع أن ينتج في خلال الفترة الانتاجية كمية من الناتج الصافي تزيد على ما يعد استهلاكا ضرورياً للمنتجين المباشرين .

انظر في تفصيلات هذه الفكرة للكاتب : الفائض الاقتصادي الفعلي ودور الضريبة في تعبئته بالاقتصاد المصري ، المكتب المصري الحديث ، ١٩٧٤ .

(٢) انظر : دكتور محمد رضا العدل ، المرجع السابق ، صفحة ٣٠ وما بعدها .

بها على الملكية المختلطة . أما في الدول النامية ، فإن القطاع العام يستند إلى دور الدولة في دفع عملية التنمية من خلال الاستثمارات العامة ، ولهذا يتسع نطاق النشاط المالي للدولة بهذه الدول ، إذ يكاد ينعقد الاجماع على أنه لا تنمية بهذه الدول بدون قطاع عام .

وأما بالنسبة لتوجيه النشاط الاقتصادي ، فإن الدول المتخلفة تقوم بإعداد الخطط وتحاول تنفيذها ، ويتسع مجال التوجيه الاقتصادي من خلال السياسة المالية والاقتصادية ، والتدخل المباشر بمنح الامتيازات والتراخيص وتسويق المحاصيل ، والإشراف على مشروعات ومنشآت القطاع الخاص .

وأخيرا فإن الميزانية العامة تلعب دورا بارزا في النشاط الاقتصادي حيث تزداد نسبتها إلى الدخل القومي من سنة إلى خرى في الدول المتخلفة ، الأمر الذي يعني أن جزءا كبيرا متزايدا من هذا الدخل يعاد توزيعه من خلال هذه الميزانية .

وعليه فإن دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدول المتخلفة يبدو متناميا ومتنوعا ، ومع ذلك فإن هناك اعتبارات تدفع إلى هذا النمو والتنوع ومنها ما يلي :

١ ـ ضرورة الهياكل الأساسية للاقتصاد القومي أو ما يسمى برأس المال الاجتماعي Sicoal Overhead Capital مثل السدود ومحطات الطاقة وطرق المواصلات والجسور . . . الخ . ومن البديهي أن نقرر تزايد نفقات انشاء هذه المشروعات الأمر الذي يجعل القيام بها على عاتق الدولة حتى في الدول الرأسمالية المتقدمة[1] .

---

(١) يترتب على قيام الدولة بمثل هذه المشروعات تحقيق ما يسمى بالوفورات الخارجية Externalities للمشروعات الأخرى ، ذلك أن النشاط الاقتصادي والاجتماعي الذي يتولد بمناسبة انشاء وقيام هذه المشروعات يزيد من إنتاجية المشروعات الأخرى دون أن تتحمل هذه أي نفقة أو تعويض لمشروعات رأس المال الاجتماعي مقابل الزيادة في إنتاجية تلك المشروعات الأخرى .
انظر في تفصيل ذلك : David N. Hyman, The Economics of Govermental Activity, Holt, R. and Winston, U.S.A. 1973 pp. 43- 57.

٢ ـ تتطلب عملية تنمية الاقتصاد المتخلف التعبئة الكاملة لكل الموارد الاقتصادية في الدولة ، والدولة هي القادرة على ذلك أساسا ، وفي هذا اتساع لنشاط الدولة في المجالات المختلفة للاقتصاد القومي .

٣ ـ تزايد النفقات العامة من خلال ضرورة تحقيق مستويات معينة من الاستهلاك العام مثل الخدمات الصحية والثقافية . . . ، وذلك مسايرة لنمط الاستهلاك على المستوى الدولي . . . وفي هذا يزداد أيضا نشاط الدولة المالي .

٤ ـ ضرورة سيطرة الدولة على مواردها القومية ، وسيادتها في رسم برامجها استهداء بمصالحها ، أي مصالح الفئات العريضة من مجتمعها .

ومع كل هذه الاعتبارات نجد أن نشاط الدولة المالي في الدول المتخلفة يتزايد باستمرار ، حيث تقود الدولة عملية التغيير كعملية شاملة ، ويكون اتساع النشاط المالي إذن الأداة الرئيسية للتحول الاقتصادي والاجتماعي .

رابعاً ـ دور الدولة في الاقتصاد الكويتي :

يتعاظم النشاط المالي الحكومي فيما يتعلق بالموارد والنفقات العامة ، وبالتالي فان هذا النشاط يغلب على هيكل النشاط الاقتصادي القومي بالكويت .

ويقوم النظام المالي الكويتي على الميزانيات العامة وتتكون من (٢٢) قسما بما في ذلك مخصصات رئيس الدولة ، بالاضافة الى خمس ميزانيات ملحقة ، واثنتى عشرة ميزانية مستقلة ، وتخضع كل ميزانية لنص قانون إنشائها .

وتتمثل الميزانيات الملحقة في : ميزانية مجلس الأمة ، وبلدية الكويت ، والهيئة العامة للجنوب والخليج العربي ، وجامعة الكويت ، وأخيرا الهيئة العامة للإسكان .

أما الميزانيات المستقلة فهي : بنك الكويت المركزي ، بنك التسليف والادخار ، الهيئة العامة للشعبية الصناعية ، الصندوق الكويتي للتنمية

الاقتصادية العربية ، شركة صناعة الكيماويات البترولية ، الخطوط الجوية الكويتية ، المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية ، المؤسسة العامة للموانيء ، معهد الكويت للأبحاث العلمية، شركة نفط الكويت ، وكالة الأنباء الكويتية ، مؤسسة البترول الكويتية .

هذا وقد تم إنشا مؤسسة البترول الكويتية بالمرسوم بقانون رقم ٦ لسنة ١٩٨٠ ، وتم إدماج شركة نفط الكويت ضمن ميزانيتها. ومن أهم أغراض المؤسسة القيام بكافة الأعمال المتعلقة بصناعات البترول من استكشاف وتنقيب ، وحفر وانتاج ، وتخزين وتكرير المواد الهيدروكربونية بصفة عامة في كافة مراحلها ، وبالصناعات المتفرعة من هذه الصناعات أو المرتبطة أو المتعلقة أو المكملة لها في الكويت والخارج .

وتعتمد الكويت على الإيرادات النفطية كمصدر هام وأساسي لإيرادات ميزانية الوزارات والادارات الحكومية بشكل مباشر ، ومحرك لنشاطات سائر القطاعات الاقتصادية الأخرى بشكل غير مباشر ، ويستمر هذا الوضع حتى يتغير الهيكل الاقتصادي والمالي بحيث يقل الاعتماد على مصدر واحد تقريبا للايرادات .

ويعتمد الانفاق العام اعتمادا كليا تقريبا على هذا المصدر من الإيراد ، إذ لا تشارك الإيرادات الأخرى وهي إيرادات رسوم وأثمان الخدمات وإيرادات استثمار المال الاحتياطي إلا بما يقارب ٣٠٪ من المصروفات الجارية الخاصة بالتشغيل والصيانة والمحافظة على استمرار المستوى المنشود للخدمات الأساسية .

ومع ازدياد ايرادات الدولة في الكويت تزداد النفقات العامة التي تستهدف بها الدولة اشباع الحاجات العامة . ومع أن الانفاق الحكومي المتزايد ، ولا سيما الجزء الخاص بالمشروعات الانشائية يعتبر المحور الرئيسي للنشاط الاقتصادي ، فانه يشغل كذلك المصدر الرئيسي لدخل القطاع الخاص .

والجدول التالي يوضح حقيقة تزايد النفقات العامة تبعا لتزايد الإيرادات

جدول رقم (١)

إلى أقرب مليون دينار وبالأسعار الجارية

السنوات المالية	ختامي ايرادات الميزانيات العامة	ختامي نفقات الميزانيات العامة	نسبة النفقات الى الايرادات مقربة
١٩٧١/٧٠	٣٥٢,٣	٣٠٦,٩	٪٨٧
١٩٧٢/٧١	٣٩١,٨	٣٥١,٢	/٩٠
١٩٧٣/٧٢	٥٦٠,٥	٣٩٧,٨	٪٧١
١٩٧٤/٧٣	٦٠٣,٢	٥٣٨,٦	٪٨٩
١٩٧٥/٧٤	٢١٦٧,٨	١٠٩١,٨	٪٥٠
* ١٩٧٦/٧٥	٣٦٨٧,٢	١٠٣٧,٨	٪٢٨
١٩٧٧/٧٦	٢٧٥٩,٣	١٣٨٩,١	٪٥٠
١٩٧٨/٧٧	٢٧٨٠,٢	١٧٧٩,٧	٪٦٤
١٩٧٩/٧٨	٣٤٠٧,٥	١٧٣٦,٣	٪٥١
١٩٨٠/٧٩	٦٣٠٤,٠٠	٢٣٢٨,٦	٪٣٧
١٩٨١/٨٠ (ميزانية)	٤٨٠٤,٧	٢٩٨٥,١	٪٦٢
١٩٨٢/٨١ (ميزانية)	٦١٠٤,٤	٣٣٣٠,٧	٪٥٥

* عن خمسة عشر شهرا

المصدر : من بيان وزير المالية عن مشروع ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية والميزانيات الملحقة والمستقلة للسنة المالية ١٩٨١/٨٠ والسنة المالية ١٩٨٢/٨١ .

وإذا كانت زيادة النفقات العامة ترجع كذلك إلى أسباب أخرى بخلاف تزايد الإيرادات العامة ، فإنها مع هذا تعتبر مؤشرا جوهريا لتزايد نشاط الدولة المالي ، وتدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية بصورة أكبر بحيث تعمل على اشباع الحاجات العامة على وجه الخصوص .

ويأخذ نشاط الدولة المالي كذلك أبعادا أخرى في الاقتصاد الكويتي ، ذلك

أن الحكومة تقوم بالتوجيه الاقتصادي حيث تعتبر خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية أداة هذا التوجيه ، وتستهدف الحكومة من ذلك تطوير الهيكل الاقتصادي بحيث لا يعتمد بصفة أساسية على مصدر واحد هو النفط ، في الوقت الذي ينمو معه قطاع الخدمات نموا كبيرا ، إذ يعمل به حوالي ٥٠٪ من السكان معظمهم في الحكومة ، ومن هنا أصبح ضروريا تنمية القطاعات الأخرى سواء في القطاع الأولى (الزراعة ، الري ، الصيد ، الغابات) ، أو القطاع الثانوي مثل الصناعات التحويلية .

والواقع أن الحكومة بدأت بتمويل عمليات التنمية الصناعية عام ١٩٥٢ تمويلا مباشرا حينها أقامت بعض المشروعات بهدف سد حاجة السوق المحلي مثل صناعة الحجر الجيري الرملي (الطابوق) ، ومنتجات الأسمنت ، والكيماويات المرتبطة بعملية تقطير المياه مثل ملح الطعام والعطور والصودا الكاوية . . . وقد تم تحويل هذه الصناعات فيما بعد إلى شركات مساهمة تقوم على أسس تجارية أسوة بما اتخذ في اليابان عام ١٨٨٢ في أول مراحل تنميتها الصناعية[١] .

وفي عام ١٩٦١ اتبعت الحكومة سياسة المشاركة مع الشركات الخاصة لتخفيف عبء التمويل عن المساهمين الافراد .

أما بالنسبة للتمويل غير المباشر ، فقد أنشأت الحكمة بنك التسليف والادخار عام ١٩٦٥ لمد المواطنين بالقروض الصناعية الى جانب القروض العقارية والاجتماعية .

ولأن الحكومة ترغب عملا في تطوير الهيكل الاقتصادي ، فقد عملت على تنشيط وتنمية الصناعة التحويلية Manufacturing من خلال إنشاء منطقة صناعية هي منطقة الشعيبة الصناعية ، وتقع بين قرية الشعيبة شمالا ، وميناء عبد الله

---

(١) انظر : Mason, E.S. Economic Planning in Underdeveloped Areas, Goverment and **Business**" Fordham University press, N.Y. 1961, p. 31.

جنوبا ، وتضم صناعات متعددة منها : مصانع الأسمدة الكيماوية الكويتية ، ومصانع شركة صناعة الكيماويات البترولية الكويتية ، وشركة البترول الكويتية ، ومصانع شركة دريسر لانتاج طين الحفر المستعمل في حفر آبار البترول ، والشركة الكويتية لصناعة وصيانة وهندسة المصافي ، والشركة الكويتية الوطنية لصيد الأسماك ، ومصنع الاسمنت ، ومصنع إنتاج النتروجين والأكسجين . . والصناعات البتروكيمائية . . . الخ[1] .

هذا وقد وافقت لجنة تنمية الصناعة في عام ١٩٧٩ على الترخيص بإقامة ٤٩ منشأة صناعية جديدة قدر إجمالي الاستثمارات اللازمة لها بحوالي ٢٢,٥ مليون دينار .

ومن منطلق حماية المنتجات الصناعية المحلية ، قرر مجلس الوزراء زيادة الرسوم الجمركية اعتبارا من شهر يناير ١٩٨٠ على المنتجات المستوردة المشابهة للمنتجات المحلية .

وبالإضافة إلى ذلك ، فإن للحكومة بالاقتصاد الكويتي دوراً بارزاً في تمويل عمليات التنمية بالدول المتخلفة من خلال نشاطات الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية ، الأمر الذي يوضح إلى أي حد يتعاظم النشاط المالي للحكومة بالاقتصاد الكويتي .

النظام المالي والسياسة المالية :

رأينا أن النشاط المالي للدولة يعتبر متغيرا تابعا لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وقد عرضنا لتطور هذا الدور سواء في الاقتصاد الرأسمالي ، أو الاقتصاد الاشتراكي ، أو الاقتصاد المتخلف ، وأخيرا في الاقتصاد الكويتي .

---

(١) انظر في تفصيل ذلك : الاقتصاد الكويتي ، غرفة تجارة وصناعة الكويت ، العددان ١٨٩ يوليو ١٩٧٩ ، ١٩٨ يونيو ١٩٨٠ .

ويبقى أن نتعرف على النظام المالي الذي يعتبر إطارا لدراسة المالية العامة .

ويمكن أن نعرف النظام المالي للدولة بأنه مجموعة المؤسسات والعلاقات التي تمارس الدولة من خلالها نشاطها المالي ، وينظر الى هذا النظام من ثلاث زوايا مختلفة[1] :

(أ) زاويـة المؤسسات : حيث يقصد بالنظام المالي مجموعة المؤسسات والأجهزة التي تمارس النشاط المالي للدولة وتنظمه ، وذلك مثل وزارة المالية . والادارات التابعة لها كادارة الميزانية العامة ، والمؤسسات الاقراضية والائتمانية ، والجهاز الضريبي . . . الخ

(ب) زاوية العلاقات : ويعني النظام المالي معها مجموعة النظم والقواعد التي تحكم : إعداد الموازنة العامة ، واعتمادها ، وتنفيذها ، ومراقبتها ، فضلا عن تعبئـة الايرادات العـامة من ضـرائب ورسـوم وغيـرهـا ، واستخـدام هـذه الإيرادات العامة في تغطية النفقات العامة اللازمة لتحقيق الأهـداف الاقتصاديـة والاجتماعية ، وتكوين القروض بمختلف أنواعها ، وخدمة هذه القروض .

(جـ) زاوية الوظيفة : ويقصد بالنظام المالي معها مجموعة الوظائف المختلفة التي تدخل ضمن أداء هذا النظام العام بأجزائه المتعددة من إنفاق عام استثماري ، وإنفاق عام استهلاكي ، والإيرادات بأنواعها المختلفة من ضرائب ورسوم وثمن عام ، وإيرادات المؤسسات والشركات العامة ، والقروض العامة .

---

(١) انظر : دكتور محمد رضا العدل ، المرجع السابق ، صفحة ٤٣ وما بعدها .
وقارن : دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، بالقاهرة ١٩٧٩ صفحة ٢٠ وما بعدها .

وهنا يبدو النظام المالي ممثلا في شكل أرصدة مالية تتكون للدولة حيث تنفقها بهدف اشباع الحاجات العامة .

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن النظام المالي لا يقوم في فراغ ، بل إنه يتحقق داخل نظام اقتصادي واجتماعي وسياسي معين ، ومن ثم فلا بد وأن يكون انعكاسا للنظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي يتعايش معه ، وأداة هامة من ادوات تحقيق أهداف هذا النظام .

وترتيبا على ذلك ، فإن النظام المالي لا يعدو أن يكون جزءا من النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ، ومن ثم يختلف النظام المالي من بلدإلى آخر على نحو ما رأينا عند دراستنا لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الاقتصادات المختلفة .

وفي هذا يتمثل هدف النظام المالي في الاقتصاد الرأسمالي فيما يلي :

١ ـ المحافظة على الاستقرار الاقتصادي ، خاصة وأن من طبيعة هذا النظام أنه يتعرض لبعض الأزمات .

٢ ـ عدالة توزيع الدخل القومي بهدف تقليل الضغوط التي يتعرض لها النظام الرأسمالي بسبب التناقضات والتفاوت الحاد في نمط توزيع الدخل به .

٣ ـ التخصيص الكفء للموارد لتقليل تبديد الموارد الاقتصادية .

٤ ـ دعم النمو الذاتي بهذا النظام لتأمينه في مواجهة خصومه .

وتهدف هذه الأغراض جميعها الى تحقيق ما يعرف بالرفاهة الاقتصادية Economic Welfare ، وهذا هو وجه التكامل بينها . ومع هذا فقد يتحقق التعارض بين هذه الأهداف . فقد يتحقق هذا التعارض بين العدالة الاجتماعية مثلا ، والتنمية الاقتصادية أو التوازن الاقتصادي ، كما قد يقع التعارض بين أحد هذين الهدفين ونمط توزيع الدخل القومي بين الحاجات الخاصة والحاجات العامة . وفي هذه الحالات يكون على السياسة المالية أن تقدم هدفا على هدف في

ضوء تحقيق أكبر رفاهة اقتصادية ممكنة ، وهو ما يدخل في دراسة السياسة المالية Fiscal Policy

أما هدف النظام المالي في الاقتصاد الاشتراكي ، فقد رأينا أن النشاط المالي للدولة بهذا الاقتصاد يتسع ليندمج في النشاط المالي والاقتصادي للمجتمع ككل ، ومن ثم يتمثل هدف النظام المالي إذا في تقديم أقصى مساهمة في تحقيق الخطط الاقتصادية عن طريق تعبئة أقصى ما يمكن من الموارد المالية المتاحة على مستوى الاقتصاد القومي .

علم المالية العامة :

ارتبطت نشأة علم المالية العامة بظهور طريقة الإنتاج الرأسمالية عندما سيطر رأس المال التجاري على دائرة الإنتاج في مرحلة التحول الصناعي بعد الثورة الصناعية، ولهذا كان لتمركز السلطة السياسية وبالتالي ظهور الدولة القوية ـ ابتداء من القرن السادس عشر ـ أثره في زيادة نطاق نشاط الدولة المالي ، ونمو الدراسات التي تتعلق بهذا النشاط .

ولأن هدف النشاط المالي للدولة يتمثل في إشباع الحاجات العامة ، فإن مجموع الحاجات العامة يكون محورا للنشاط المالي للدولة .

على أنه لإشباع الحاجات العامة ، فإنه يتعين أداء بعض الخدمات لإشباع هذه الحاجات ، ولأداء بعض الخدمات ، فإن ذلك يستلزم الحصول على بعض الموارد . ويعني ذلك أنه لإشباع الحاجات العامة لا بد وأن تقوم الحكومة بإجراء إنفاق عام ، ولا يمكن تحقيق إنفاق عام إلا من خلال الحصول على إيراد يغطي هذا الانفاق .

ولا يفهم من ذلك أن الدولة تنفرد من خلال نشاطها المالي بإشباع الحاجات العامة ، بل قد يشاركها في ذلك النشاط المالي الخاص الذي يقوم به الأفراد ، فمثلا لا يمنع قيام الدولة بواجباتها مثل الدفاع والأمن الداخلي والتعليم

والوقاية الصحية ، من أن يتولى النشاط المالي الخاص ، بعض نواحي إنتاج السلع والخدمات اللازمة لأداء هذه الواجبات .

والواقع أن لفظ المالية العامة Public Finance قد ينصرف في ظاهره إلى نشاط الدولة المالي من خلال حصولها على الإيرادات المختلفة، وبالرغم من أن هذا الجانب يدخل ضمن دراسة المالية العامة ، الا أن هذا المفهوم يمثل وجها واحدا للمشكلة ، ذلك أن دراسة المالية العامة تنصرف إلى الإيرادات العامة ، والنفقات العامة ـ ومقابلة هذه بتلك من خلال الموازنة العامة ـ كنشاطين متلازمين للحكومة ، وهي دراسة نظرية للنشاط المالي الحكومي حيث يتم بحث الأوجه الاقتصادية والاجتماعية للقرارات المتعلقة بأدوات المالية العامة من : نفقات وإيرادات عامة ، ولذلك يسميها بعض الكتاب أحيانا باقتصاديات النشاط الحكومي Economics of Govermental Activity أو اقتصاديات المالية العامة Economics of Public Finance أو الاقتصاد العام Public Economy .

وتبعا لتغير دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وبالتالي تغير حجم ونطاق النشاط المالي الذي يعتبر موضوعا لدراسة المالية العامة ، تغير مفهوم علم المالية العامة . ففي إطار الدولة الحارسة ، انصرف مفهوم علم المالية العامة الى دراسة النفقات العامة والإيرادات العامة التي يلزم الحصول عليها لتغطية هذه النفقات ، ذلك أن الإيرادات العامة تجد سبب وجودها وحدودها في النفقات العامة ، والنفقات العامة العادية على وجه التحديد .

على أنه بعد أن تدخلت الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، لم يعد غرض المالية العامة مجرد تغطية النفقات العامة العادية من خلال الإيرادات العامة العادية التي تخصص لها ، وإنما أصبح هذا الغرض أكثر اتساعا ليشمل الى جانب المجالات التقليـديـة التي تباشر الدولة معها نشاطها المالي ، تحقيق

الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي ، واستغلال الموارد القومية على التفصيل السالف الاشارة اليه .

وبديهي ان نشير إلى أن تغطية نفقات المجالات المستحدثة على أثر تدخل الدولة ، تتطلب الحصول على إيرادات أكبر مما يلزم لتغطية النفقات التقليدية .

وفي ضوء هذا التطور يمكن أن نعرف علم المالية العامة ، بأنه العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة ، وتوجيههما بغرض تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . وفي ذلك لم تعد الايرادات مرتبطة بحجم النفقات ، إذ ليس هدفها تغطية هذه النفقات ، وإنما يمكن أن يكون لها أهداف أخرى مثل : تكوين احتياطي لمواجهة أعباء غير متوقعة ، أو محاربة التضخم ، أو إعادة توزيع الثروة بين الطبقات ، أو استغلال الاستثمارات المعطلة أو الموارد غير المستغلة . . . . الخ .

خطة الدراسة :

تثير دراسة اقتصاديات النشاط الحكومي مشكلات تختلف باختلاف أسلوب الإنتاج وأهدافه في كل من الاقتصادات الرأسمالية في شقيها المتقدم والمتخلف من ناحية ، والاقتصادات الاشتراكية من ناحية أخرى

ولعل اعتبارات الوقت تفرض أن يقتصر عرض أدوات المالية العامة من نفقات عامة وإيرادات عامة وموازنة عامة بالنسبة للاقتصاد الرأسمالي المتقدم أساسا ، ذلك أنه بالرغم من الأهمية المتزايدة للاقتصادات الاشتراكية ، فإن حداثة وقلة الدراسات المالية المنشورة ، وعدم سهولة التعرف على لغة كتابها يفرض التحفظ عند الكتابة فيها .

وفي نطاق الإشارة إلى القواعد النظرية للنشاط المالي للدولة ، فإننا سنقتصر على القواعد الخاصة بالنشاط المالي للدولة كسلطة مركزية دون أن نتعرض للهيئات المحلية في نشاطها المالي مرجئين ذلك الى مناسبة أخرى ان شاء الله ، وسنحرص على أن نشير إلى نشاط الدولة المالي بالاقتصاد الكويتي كلما كان لذلك مقتض .

تقسيم :

رأينا أن جوهر النشاط المالي للدولة يتمثل في حصولها على الموارد التي تغطي بها نفقاتها في محاولتها لإشباع الحاجات العامة . ولأن حسن ادارة مالية الدولة يقتضي أن يكون هناك تقابل بين النفقات العامة والإيرادات العامة يؤدي إلى توازنهما في فترة زمنية معينة ، فأن الموازنة بين التقديرات التي تتعلق بالنفقات العامة ، وتلك التي تتعلق بالإيرادات العامة تنشأ بمناسبة تحضير الميزانية حيث توجه كلا من هذه النفقات والإيرادات إلى تحقيق الأهداف المطلوبة .

وإذا كان بعض الكتاب يستهلون دراسة الأدوات المالية بالإيرادات العامة أو الموازنة العامة بدلا من النفقات العامة ، فإن الأمر لا يعدو أن يكون في الفكر المالي مجرد اختلاف بينهم في منهج الدراسة لا يطغى على جوهر الموضوع ، وإن كنا من جانبنا نؤيد البدء بدراسة النفقات العامة تأسيسا على أن النفقات العامة هي وسيلة تدخل الدولة لاشباع الحاجات العامة والتأثير بالتالي على النواحي الاقتصادية والاجتماعية .

ومن الضروري أن نشير في مدخل لدراسة هذه الأدوات إلى المعالم الرئيسية التي ترتبط بالنشاط المالي للدولة مثل : مفهوم الحاجات العامة ، والفرق بين المالية العامة والمالية الخاصة ، وأخيرا علاقة المالية العامة كعلم بغيره من العلوم الاجتماعية الأخرى ، خاصة وأنه على أساسها يمكن أن يتحدد نطاق نشاط الدولة المالي .

وعلى هذا الأساس تنقسم هذه الدراسة الى الأبواب الآتية :

باب تمهيدي : أساسيات عن نشاط الدولة المالي .
الباب الأول : النفقات العامة .
الباب الثاني : الإيرادات العامة .
الباب الثالث : الموازنة العامة .

باب تمهيدي
أساسيات عن نشاط الدولة المالي

توجد في كل دولة بعض الحاجات التي توصف بأنها حاجات عامة تتكفل هذه الدولة باشباعها ، فما هي هذه الحاجات العامة ؟ وما هو أسلوب اشباعها ؟

ولأن النشاط المالي الذي تقوم به الدولة يختلف عن النشاط المالي الذي يقوم به الأفراد والهيئات الخاصة بسبب اختلاف الأهداف التي يسعى كل منهما إلى تحقيقها ، فإن المالية العامة تختلف عن المالية الخاصة ، الأمر الذي يدعونا إلى الإشارة إلى السمات التي تميز كلا منهما .

ولأن النشاط المالي كذلك يمثل موضوع علم المالية العامة ، فإن المالية العامة كجزء من كل هو علم الاقتصاد ، تدخل - شأن الأخير - في علاقات تأثيرية متبادلة مع العلوم الاجتماعية المختلفة ، ومن ثم بات من الضروري أن نتعرف على أبعاد هذه العلاقات .

ونستطيع أن نشير - على ضوء ذلك - إلى هذه الموضوعات من خلال الفصول الآتية : -

الفصل الأول : الحاجات العامة وأسلوب اشباعها .
الفصل الثاني : السمات المميزة للمالية العامة والمالية الخاصة .
الفصل الثالث : علاقة المالية العامة بالعلوم الاجتماعية الأخرى .

الفصل الأول

الحاجات العامة وأسلوب اشباعها[1]

رأينا أنه مع تعدد الحاجات الانسانية ، فإن اشباعها يتم في شطر منها عن طريق النشاط الاقتصادي الفردي ، وفي شطر آخر منها عن طريق النشاط الاقتصادي للحكومة ، وتسمى الحاجات التي يتم إشباعها عن الطريق االأول بالحاجات الفردية مثل الحاجة إلى المأكل والملبس ، والحاجات التي يتم إشباعها عن الطريق الثاني بالحاجات العامة مثل الحاجة إلى الأمن وإلى قيام العدالة .

وبديهي أن نقرر أن الأصل أن يترك أمر إشباع الحاجات الضرورية إلى النشاط الخاص ، أما اشباع الحاجات العامة فيتم عن طريق النشاط الحكومي ، ذلك أنه ليس من مصلحة أي فرد في المجتمع أن يسعى بمفرده إلى اشباع الحاجات الأخيرة لأنه لن يستطيع ذلك كلية، أو لن يستطيع إشباعها بصورة مرضية .

---

(١) انظر : دكتور محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، دار المعارف بمصر ١٩٦٩ صفحة٣ ـ ٨
دكتور حامد دراز ، دكتور علي عباس عياد ، مبادىء الاقتصاد العام ، مؤسسة شباب الجامعة الاسكندرية ١٩٧٥ صفحة ٣٦٦ - ٤١٣ .

— Antonio de viti de Marco, First Principles of Public Finance, London, 1958 pp 37- 41.

- Richard A. Musgrave, The Theory of Public Finance MeGraw- Hill Book Co., Inc, London, New York, 1959 pp. 9- 15

— David Hyman, The Economics of Governmental Activity op. cit pp. 14- 16

ومع ذلك، فإن هذه القاعدة تتسم بالبساطة، إذ أن المشكلة تكمن في عملية التنظيم التي تقوم بها الدولة بين نوعي الحاجات الضرورية والعامة، وليس بانفراد شخص أو اشتراك جماعة في عملية الإشباع هذه ، ومن هنا يتسع أو يضيق نطاق كل من نوعي هذه الحاجات حسب الوزن النسبي لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، ولهذا فإن تحديد طبيعة الحاجة هو الذي يحدد ابتداء نطاق النشاط المالي ، بحيث يزداد هذا النشاط مع الحاجة العامة أو الاجتماعية .

الحاجة العامة ذات طبيعة اجتماعية :

يشعر كل فرد في مجتمعه بالحاجة إلى حماية نفسه وأمواله وعائلته ، كما يشعر بالحاجة إلى الأمن الخارجي ، وإلى الاستقرار الداخلي ، وإلى العدل في الفصل في الخلافات والمنازعات المختلفة .

ولأن هذه الأنواع المختلفة من الحاجات لا تتواجد إلا في مجتمع حيث تهم الأفراد في مجموعهم ، فإنها استحقت أن تكون حاجات ذات طبيعة اجتماعية لأنها تستمد وجودها من المجتمع ذاته .

ولا تتأثر الحاجات العامة بالطابع الاجتماعي الذي تتولد منه فقط ، وإنما تتأثر بالطابع الإقتصادي أيضاً ، إذ هي تتأثر بالأوضاع السائدة في مجتمع معين اجتماعية واقتصادية ، وخاصة درجة تقدم هذا المجتمع ومستواه الحضاري .

الحاجات الاجتماعية والحاجات الجديرة بالإشباع :

يميز بعض الكتاب[1] بين الحاجات الاجتماعية Social Wants والحاجات الجديرة بالإشباع أو المستحقة Merit Wants . ويقصدون بالحاجات الاجتماعية تلك الحاجات التي لا يمكن إشباعها إلا بطريقة مشتركة بين المنتفعين ، ومن ثم

(١) انظر : Richard Musgrave, The Theory of Public Finance OP. cit pp. 9-14.

فالنفع الذي تغله هذه الحاجات نفع عام ، الأمر الذي تكون معه هذه الحاجات غير قابلة للتجزئة Indivisible .

ويترتب على ذلك أن الاستفادة من الخدمات التي تترتب على اشباع الحاجات الاجتماعية لا ترتبط بالسوق ولا تتوقف على دفع ثمن لها ، ومن ثم فلا يمكن استبعاد الذين لا يدفعون ثمن الانتفاع بهذه الخدمات من خلال ما أسماه Musgrave بمبدأالاستبعادExclusion Principle ، ومن هنا فإن الدولة تنظم وسيلة إشباع هذه الحاجات ، وطريقة تمويلها من الميزانية بعد أن تفرض على المواطنين مساهمة إجبارية لتغطية نفقات إشباع هذه الحاجات .

ولأنه لا يمكن تجزئة النفع العام والمشترك الذي يتمخض عن إشباع الحاجات الاجتماعية ، فإن الكمية الكلية للمنفعة تتاح لكل فرد لينتفع بها مع الآخرين بالتساوي في المجتمع ، ومع ذلك فقد يختلف تقييم كل فرد للمنفعة التي تعود عليه رغم تساوي الكمية الكلية التي ينتفع بها كل منهم . على أنه إذا كان الانتفاع بالخدمات العامة ممكنا دون دفع مقابل ، فإنه لن يتقدم أحد طواعية لدفع هذا المقابل ، ومن ثم لا يتم تبادل هذه المنافع في السوق ، ويكون غير صالح لاشباع هذه الحاجات ، ويصبح الانفاق عليها من الميزانية أمراً لا مناص منه .

أما بالنسبة للحاجات الجديـرة بالإشبـاع أو المستحقة Merit Wants فـإنها تعد أصلاً حاجات عـامة كـذلك ، ومـع هذا فهي حـاجات يمكن إشبـاعها عن طريق السوق حيث يمكن أن يستبعد من الانتفاع بإشباعها من لا يدفع ثمن هذه الخدمات .

ويترتب على مبدأ الاستبعاد هذا بالنسبة للحاجات الجديرة بالإشباع دون الحاجات الاجتماعية اختلافات أهمها أنه إذا كان جميع الأشخاص متساوين في المنفعة التي يحصلون عليها من إشباع الحاجات الاجتماعية رغم اختلاف تقييمهم لها ، فإنه يمكن للقدر الذي ينتفع به بالنسبة للحاجات الجديرة بالإشباع أن يختلف من شخص إلى آخر .

ومن ناحية أخرى ، فإنه قد يرى أن بعض الحاجات الجديرة بالإشباع لها من الأهمية ما يبرر أن تقوم الميزانية العامة بالإنفاق على إشباعها علاوة على الإشباع الذي يتحقق عن طريق جهاز السوق .

فالحاجة إلى التعليم أو الحاجة إلى العلاج الطبي ، يترتب على إشباعها نفع خاص يعود على الشخص من التعليم أو العلاج الطبي ، ويمكن تخصيص هذا النفع بين المنتفعين ، ويمكن كذلك تطبيق مبدأ الاستبعاد بالنسبة لإمكانية إشباع هذه الحاجة ، فلا ينتفع بالخدمة التعليمية أو العلاج الطبي إلا من يدفع المقابل لهذه الخدمة حيث يتم ذلك من خلال جهاز السوق . لكن إلى جانب النفع الخاص بالنسبة للحاجات الجديرة بالإشباع يوجد كذلك نفع عام ، فجميع أفراد المجتمع ينتفعون من العملية التعليمية أو العلاج الطبي ، أي بارتفاع مستوى الثقافة والصحة ، وهذا النفع الأخير لا يمكن تجزئته ، ولا يناسبه جهاز السوق في إشباعه ، ومن ثم يكون الإنفاق العام مكملا لدور السوق في هذا الخصوص .

التفرقة بين الحاجة العامة والحاجة الخاصة :

كانت ولا تزال طبيعة كل من الحاجة العامة والحاجة الخاصة موضع خلاف بين علماء المالية العامة ، وأيا كانت المعايير التي قيلت في ذلك[1] ، **فإنها تقصر عن بيان طبيعة كل منها ، خاصة وأنه لا توجد فواصل دقيقة** بين كل منهما ، فما يعتبر حاجة عامة في دولة ما قد يكون حاجة خاصة تتولى اشباعها الهيئات الخاصة في دولة أخرى . ولهذا تختلف الحاجات العامة من دولة إلى أخرى ، وفي نفس الوقت قد تختلف في الدولة الواحدة من عصر إلى آخر تبعا لاختلاف فلسفتها وسياستها الاجتماعية والاقتصادية، الأمر الذي يمكن أن ننتهي معه إلى أن القرار الذي يمكن أن تتخذه الدولة بإشباع حاجة معينة

(١) انظر في هذه المعايير دكتور عادل حشيش ، أصول الفن المالي ، دار النهضة العربية ، بيروت ١٩٧٤ ، صفحة (٥٢ - ٥٣)

للجماعة هو في الأصل قرار سياسي يتوافق مع فلسفتها السياسية والاقتصادية[١] .

كيفية إشباع الحاجات العامة :

إذا ما حددت الدولة وفقاً لظروفها الاجتماعية والاقتصاذية والسياسية نطاق النشاط المالي لها وبالتالي نطاق الحاجات العامة ، فإنها تخضع لسيطرتها شطراً من الاقتصاد القومي يطلق عليه القطاع العام Public Sector ويختلف مسلك الدولة إزاء القطاع العام من ناحية والقطاع الخاص من ناحية أخرى ، ذلك أنها تعتمد أساساً على القطاع العام في إشباع الحاجات العامة .

ولا يعني قيام الدولة بإشباع الحاجات العامة أنها تقوم بإنتاج السلع والخدمات التي يتم بها إشباع هذه الحاجات ، بل يكفي أن يتم تمويل إنتاج هذه السلع والخدمات من الإيرادات العامة لنقول إن الدولة تقوم بإشباع الحاجات العامة ، سواء قامت هي بانتاج السلع التي تشبعها عن طريقها ، أو قامت بتمويلها لإشباع الحاجات العامة ، ولعل أبرز الشواهد على ذلك ما هو ملاحظ من أن تكفل الدولة بعبء الدفاع والتعليم والصحة لا يمنع من أن يتولى الأفراد بعض نواحي الإنتاج لأداء هذه الواجبات .

ومع تطور واتساع نطاق الاقتصاد العام وخاصة في الاقتصادات الاشتراكية حيث يعتبر أداة الدولة الرئيسية في إشباع الحاجات العامة ، أصبحت دراسة المالية العامة تتضمن في ذات الوقت دراسة لاقتصاديات القطاع العام .

---

(١) أنظر :

Richard A. Musgrave, The Theory of Public Finance op. cit., pp. (61- 86)

الفصل الثاني

السمات المميزة للمالية العامة والمالية الخاصة[1]

ينشغل علم المالية العامة - كما ذكرنا - ببحث نشاط الدولة المالي لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، في الوقت الذي تنشغل فيه المالية الخاصة ببحث نشاط الأفراد المالي سواء كانوا أفراداً طبيعيين أو اعتباريين ، وقد ترتب على اختلاف طبيعة النشاط المالي العام والنشاط المالي الخاص أن تميزت المالية العامة عن المالية الخاصة في أمور رئيسية ثلاثة تتصل أولاً بالنفقات ، وثانياً بالإيرادات ، وثالثاً بكيفية موازنة النفقات بالإيرادات .

أولاً - النفقات في المالية العامة والخاصة :

تختلف هذه النفقات في كل من المالية العامة والمالية الخاصة ، فإذا كان الأفراد الطبيعيون أو الاعتباريون يستهدفون من نشاطهم تحقيق أقصى ربح ممكن ، فإن الدولة تستهدف أساساً تحقيق المصلحة العامة للمجتمع ككل حتى

---

(١) انظر : دكتور احمد جامع ، علم المالية العامة ، مكتبة وهبة ، القاهرة ١٩٦٥ . - دكتور حسن عويضة ، المالية العامة ، بيروت ، صفحة (١٣ - ١٥).

LOUIS TROTABAS,. J.M. COTTERET, Finances Publiques, Quatrième édition, Dalloz, 1970, pp. (15-17)

- PAUL MARIE GAUDEMET, Précis de Finances Publiques, Tome Premier, Editions Montchrestien, 1970, pp. 17-19

- Hug Dalton, Princimles of Public Finance, 1954, op. cit pp. (12- 16)

ولو تعارض هذا الهدف مع هدف تحقيق أقصى ربح ممكن .

فقد ترى الدولة القيام بمشروع معين رغم يقينها أن الإيرادات الناتجة منه لن تسمح بتغطية النفقات اللازمة لإقامته ، ومع ذلك فلاعتبارات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية ليس منها تحقيق الربح تقوم بانشاء هذا المشروع .

ونتيجة لاختلاف الهدف من الإنفاق بين النشاط العام والنشاط الخاص فإنه يختلف معيار الحكم على مدى نجاح السياسة المالية لكل من هذين النشاطين ، فالمبدأ الذي يحكم النشاط الخاص بالطبع هو مبدأ الربحية أي زيادة الأصول عن الخصوم بالنسبة للمشروع ، في حين يحكم النشاط المالي العام مبدأ تحقيق الآثار السياسية والاجتماعية والاقتصادية المرسومة كهدف للنفقات العامة ، وهذه الآثار تختلف بالطبع من دولة إلى أخرى وتبعا لتطور الظروف الفنية والاجتماعية التي يعيشها كل مجتمع .

وجدير بالنظر أن مبدأ الربحية يمكن أن يطبق أيضاً بالنسبة لبعض مجالات النشاط المالي العام وبالنسبة للمشروعات الانتاجية ذات الطابع الإقتصادي سواء كانت زراعية أو صناعية أو تجارية . ولقياس أثر النفقات العامة في هذا المجال يطبق المعيار الذي يتم على أساسه قياس العائد من النشاط الفردي ، أي عن طريق المقارنة بين النفقات العامة وما يدره المشروع من إيراد نقدي ، بين الأصول والخصوم الخاصة بهذا المشروع .

ثانياً - الإيرادات في المالية العامة والمالية الخاصة :

تلجأ الدولة لتدبير احتياجاتها المالية إلى استخدام سلطتها في القهر التي تتفرع عن سيادتها لاجبار الأفراد على دفع الضرائب، ومع أن الدولة تحصل في ذلك على موافقة ممثلي الشعب قبل فرض ضريبة ما إذ لا ضريبة إلا بقانون ، فإن المكلف الخاضع للضريبة لا مناص من قيامه بدفع الضريبة جبرا .

أما الأفراد والهيئات الخاصة فيلجئون إلى التعاقد دون الجبر أو الاكراه لتنظيم شئونهم المالية .

ومن ناحية أخرى قد تلجأ الدولة أثناء الحروب مثلاً إلى مصادرة بعض السلع أو الممتلكات الخاصة ، أو الاستيلاء عليها جبراً ، وهو ما لا يتم بين الأفراد بعضهم وبعض ، كما قد يلجأ النشاط الخاص إلى الاحتكار لفرض سلعة على الجمهور .

على أنه لا يوجد ما يمنع الدولة من أن تدخل في علاقات خاصة مع الأفراد لا بصفتها دولة ولكن كشخص خاص وذلك من أجل الحصول على إيراد معين ، وفي ذلك تخضع لنفس أحكام القانون الخاص الذي يساوى بين المتعاملين .

ثالثاً ـ الميزانية في المالية العامة والمالية الخاصة :

يقوم الأفراد ابتداء بتقدير إيراداتهم من دخولهم المختلفة ، ثم يحددون أوجه نفقاتهم في حدود تلك الإيرادات ، ومن ثم تتحقق الموازنة من خلال تبعية النفقات للإيرادات .

أما بالنسبة للدولة ، فإنها تقوم ابتداء بتحديد نفقاتها التي ترى أنها ضرورية لانتظام واستمرار مرافقها العامة ، وتحقيق أهدافها السياسية والإقتصادية والاجتماعية . ثم تفرض الضرائب بقدر ما يلزم لتغطية هذه النفقات وذلك في حدود المقدرة التكليفية للجماعة ، وإلا غطت العجز في الإيرادات من وسائلها الاستثنائية كالقروض والإصدار النقدي ، وإن كانت سلطتها في ذلك محدودة بحدود الطاقة الإقراضية للجماعة ، واحتمالات حدوث تضخم ترتفع معه الأثمان ، وتتدهور القيمة الحقيقية للنقد .

ومع وضوح هذه الفروق بين المالية العامة والمالية الخاصة ، فإن أدوات السياسة المالية من نفقات عامة وإيرادات عامة وميزانية عامة تتداخل إلى حد كبير مع بعضها من ناحية، ومع النشاط الاقتصادي بشقيه العام والخاص من ناحية

أخرى ، وذلك لأن أدوات السياسة المالية تؤثر أيضاً على النشاط الخاص ، مثلاً ، من خلال تشجيع تركيم رؤوس الأموال ، وتقديم التسهيلات المختلفة لتمويل المشروعات الخاصة ، والتأثير في نفقات ودخول المواطنين كما سيتضح عند الحديث بالتفصيل عن النفقات العامة وآثارها المختلفة .

الفصل الثالث

علاقة المالية العامة بالعلوم الإجتماعية الأخرى[1]

رأينا أن علم المالية العامة ينشغل بالجوانب المالية للنشاط الاقتصادي العام ، ولذلك لا تظهر مشاكل هذه الجوانب المالية إلا في جماعة تسيطر عليها دولة ذات سيادة ، ومن هنا ، كانت الظاهرة المالية وثيقة الصلة بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية من اجتماع وسياسة واقتصاد وقانون ومحاسبة وإحصاء . . . . . وسنشير في هذا المجال الى طبيعة هذه الصلة بين المالية العامة ومظاهر الحياة الاجتماعية .

أولاً ـ المالية العامة وعلم الاجتماع :

تتضح الصلة بين علم المالية العامة وعلم الاجتماع من خلال التأثير المتبادل بينهما وخاصة في مجال الضرائب ، ذلك أن للضرائب كما سنعلم فيما بعد آثاراً اجتماعية علاوة على آثارها الإقتصادية ، فالضريبة التصاعدية مثلاً تقلل إلى حد ما من التفاوت بين الدخول والثروات ، والضريبة على استهلاك بعض السلع كالمواد الكحولية تقلل إلى حد ما من استهلاكها كذلك ، والضريبة على الأراضي الفضاء تشجع على بناء المساكن وهكذا .

(١) انظر في ذلك المراجع السالف الإشارة إليها وعلى وجه الخصوص :
- دكتور أحمد جامع ، المرجع السابق ، صفحة ٢٢-٢٣
- دكتور عادل حشيش ، المرجع السابق ، صفحة ٦٧ ـ ١٠٤

ومن ناحية أخرى فإن الدولة قد تقوم بتقديم خدمات تحقيقا لأغراض اجتماعية من خلال اجراء النفقات التي تهدف إلى زيادة دخول بعض الفئات عن طريق الإعانات الشخصية في حالة البطالة أو العجز عن العمل ، أو المعاشات أو بمناسبة إنجاب الأطفال أو الزواج أو الوفاة أو من خلال تطبيق نظام للتأمين الصحي أو الاجتماعي .

وليس من شك في أن تزايد الصلة بين علم المالية العامة وعلم الاجتماع كما يتضح من أبعاد هذه العلاقة يشير إلى مدى الترابط والتأثير المتبادل بينهما يوما بعد يوم حتى يمكن القول بأن المالية العامة تمثل انعكاسا لأي نظام اجتماعي معين .

ثانياً ـ المالية العامة وعلم السياسة :

لا يختلف الوضع بالنسبة لعلاقة المالية العامة بالسياسة عنه بالنسبة لعلم الاجتماع ، ذلك أن علم السياسة يهتم اساساً بدارسة نظم الحكم وعلاقات السلطات العامة ببعضها وعلاقاتها بالأفراد . على أنه إذا كان الانشغال الأساسي للمالية العامة هو بحث الجوانب المختلفة للنشاط المالي للدولة من خلال أدواتها المالية وهي : النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة ، فإن بحث هذه الجوانب يتم في إطار السلطات العامة هذه وطبقاً للأوضاع الدستورية والإدارية القائمة في مجتمع معين .

وإذا كانت المالية العامة للدولة تعتبر في الأصل ترجمة للقرارات السياسية التي تتخذها هذه الدولة ، فإن ذلك يفيد العلاقة الوثيقة بين المالية العامة والسياسة حتى لقد قيل بحق إن المالية العامة تقع على الحد الفاصل بين السياسة والاقتصاد[1] .

ولقد كانت الأوضاع المالية سببا رئيسيا في تغيير الأوضاع السياسية من

---

(١) انظر Hug Dalton, Principles of public Finance 1954 p. 1.

خلال نشوء بعض الثورات أو القلاقل ، والتاريخ المصري يشهد بأن القيود التي كانت معها يد المشرع المصري مغلولة في فرض الضرائب على الدخول ، كانت بسبب الامتيازات الأجنبية التي ألغيت بموجب معاهدة مونترو عام ١٩٣٧ . كما أن فساد الأحوال المالية في عهد إسماعيل اضطر الدولة إلى عقد القروض التي عجزت البلاد عن سدادها ومن ثم كانت سبباً في التدخل الأجنبي ونشوب الثورة العرابية ، واحتلال مصر من جانب بريطانيا عام ١٨٨٢ .

ومن ذلك يتضح بجلاء العلاقة الوثيقة بين المالية العامة وعلم السياسة .

ثالثاً ـ المالية العامة وعلم الاقتصاد :

إذا كان النشاط المالي معناه استخدام بعض موارد الدولة لإشباع الحاجات العامة ، في الوقت الذي ينشغل فيه علم الاقتصاد أساساً بدراسة الظواهر الاقتصادية التي تتعلق بانتاج وتوزيع السلع والخدمات ، لإشباع الحاجات الإنسانية ، فإن علم المالية العامة يكون والحال كذلك فرعاً من فروع علم الاقتصاد أساسه نشاط الدولة المالي .

وترتيباً على ذلك يكون علم الاقتصاد مصدراً للمبادىء المنهجية لتحليل النشاط المالي للدولة ، حيث تطبق بالنسبة للأخير نفس أساليب البحث العلمي سواء في ذلك أسلوب التحليل المنطقي بالنسبة للطريقة الاستنباطية Deductive Method ، أو الطريقة الاستقرائية Indeductive Method ، أو أسلوب التحليل الرياضي ، أو أسلوب التحليل الإحصائي .

ونظراً لأن الاقتصاد السياسي ينطبق عليه وصف العلم[1] ، فإن تحليل النشاط المالي للدولة كموضوع للمالية العامة ينطبق عليه أيضاً وصف العلم .

وإذا كان معنى العلم ـ على أرجح الآراء ـ يعني البحث المنظم من خلال

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، الاقتصاد السياسي ، الطبعة الثانية ، الاسكندرية ١٩٧٥ صفحة ٣٧ - ٤٠ .

أساليب البحث العلمي السالف الاشارة إليها ، والذي يهدف إلى كشف وتحديد القوانين العامة التي تحكم الظواهر موضوع البحث ، سواء من ناحية العوامل المؤثرة في تلك الظواهر أو من حيث الآثار التي تترتب عليها ، فإن هذا التعريف يصدق على دراسة المالية العامة شأنه شأن الأصل الذي يحتويها وهو علم الاقتصاد .

والواقع أن الظاهرة المالية لها طبيعة اقتصادية ، ذلك أن الكميات المالية ، وهي الإيرادات العامة والنفقات العامة ، ليست إلا كميات اقتصادية ، غاية الأمر أن الكميات الأخيرة تنقسم إلى كميات اقتصادية تخص الأفراد ، وكميات اقتصادية تخص السلطة العامة ، ولا تعدو الكميات المالية أن تكون جزءاً من كل هو الكميات الاقتصادية .

وقد تنبه التقليديون إلى الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية ، ولذلك لم يفرقوا بين ما هو مالي وما هو اقتصادي ، فآدم سميث مثلاً قسم مؤلفه ثروة الأمم إلى خمسة كتب ، واختص المالية العامة بالكتاب الأخير منها حيث درس فيه : النفقات العامة ، والقرض العام . وأطلق ريكاردو على مؤلفه في الاقتصاد « مبادىء الاقتصاد السياسي والضرائب[١] » ١٨١٧ . . وهكذا ، وإن كانوا قد أخضعوا المالية العامة لقواعد المالية الخاصة رغم ما بينهما من اختلافات ، على نحو ما أسلفنا الإشارة إليه .

ومع ذلك فقد فصل التقليديون بين نطاق المالية العامة ، ونطاق الاقتصاد . فجعلوا هدف المالية العامة التوازن المالي أي توازن الميزانية ، وهدف الاقتصاد التوازن الاقتصادي ، ومن ثم لم يسلموا بوحدة السياسة المالية والسياسة الاقتصادية ، ويرجع ذلك إلى اعتقادهم بتلقائية التوازن الاقتصادي (التشغيل الشامل للموارد) ، ومن ثم أعفوا السياسة المالية من أن تسأل عن

(١) David Ricarde, The Principles of Political Economy and Taxation.

التوازن الاقتصادي ، وقصروا دورها على تحقيق التوازن المالي أي توازن الميزانية ، وهو ما يعرف « بالمالية المحايدة » .

وأمام هذا النقص ، فإن النظرية الحديثة تهدف إلى ادماج النظرية المالية في النظرية الاقتصادية ، والسياسة المالية في السياسة الاقتصادية ، والتوازن المالي في التوازن الاقتصادي ، على أساس أن تصبح السياسة المالية جزءاً من السياسة الاقتصادية ومسئولة عن التوازن الاقتصادي العام .

وترتيباً على ذلك يعتبر النظام المالي للدولة انعكاساً للنظام الاقتصادي أو أسلوب الإنتاج بها ، كما أنه يشكل أداة هامة لتحقيق أغراض هذا الأسلوب .

وعلى هذا الأساس تتوقف مالية الدولة على الأوضاع الاقتصادية بها ، فحصيلة الإيرادات العامة مثلاً ، تتوقف على الدخل القومي ، فكلما ازداد هذا الدخل تبعاً لتقدم النشاط الاقتصادي ، ازدادت إيرادات الدولة من حصيلة الضرائب والرسوم ، كما أن اختلال الميزانية يؤثر على الحالة الاقتصادية ، وفضلاً عن ذلك فإن التمويل التضخمي كثيراً ما يؤدي إلى ارتفاع الأثمان ارتفاعاً تضخمياً .

وأمام هذا الارتباط الوثيق بين المالية العامة والاقتصاد أصبحت دراسة المشكلات الاقتصادية للمالية العامة هي المهيمنة على علم المالية .

رابعاً ـ المالية العامة وعلم القانون :

يمثل القانون الأداة التنظيمية التي يتخذها المشرع وسيلة لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين ، ولا يخرج الميدان المالي عن هذه الميادين ، ومن ثم تأخذ أدوات المالية العامة من نفقات وإيرادات وموازنة شكل القواعد القانونية ، سواء في صورة دستور أو قانون أو لوائح أو أوامر إدارية ، الأمر الذي يتعين معه الإلمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها هي وما قد تحيل إليه من قوانين أخرى ضمن القانون العام أو القانون الخاص .

والتشريع المالي الذي يمثل القوانين واللوائح التي تسنها الدولة في وقت معين لتنظيم ماليتها من نفقات وإيرادات وميزانية، وتشريع الضرائب الذي يمثل في ذات الوقت أهم هذه القوانين أو التشريعات المالية حيث يختص بتنظيم القواعد المتعلقة بفرض الضرائب المختلفة ، وكيفية جبايتها ، والمشاكل التي قد تثور بشأنها . . . كل هذه القوانين المالية توضح الصلة القوية التي تربط بين علم المالية العامة وعلم القانون .

ومن ناحية أخرى فإن الدستور يتضمن القواعد الأساسية المنظمة لمختلف جوانب المالية العامة والتي يتعين أن توضع القوانين المالية في حدودها ، فمثلاً ينص دستور مصر الدائم الصادر عام ١٩٧١ في المادة ١١٩ منه على أن إنشاء وتعديل الضرائب لا يكون إلا بقانون ، ولا يعفى أحد من أدائها إلا في الأحوال المبينة في القانون .

كما ينص دستور الكويت في المادة ١٣٤ منه على أن « إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون .

ولا يعفي أحد من أدائها كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة بالقانون . ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف إلا في حدود القانون » .

ويعني ذلك أنه يتعين على القوانين أن تصدر في ظل أحكام الدستور وإلا طعن بعدم دستوريتها وفقدت فاعليتها .

كما أن الميزانية العامة ، وهي تمثل الموازنة بين النفقات العامة والإيرادات العامة ـ أي أن مضمونها مالي بحت ـ تصدر في أغلب دول العالم بقانون تراعي فيه الأصول الدستورية العامة .

خامساً : المالية العامة والمحاسبة والإحصاء :

يتطلب البحث في كثير من موضوعات المالية وخاصة بالنسبة للضرائب الإلمام بالمحاسبة والمراجعة وفنونها ، من استهلاكات وجرد واحتياطيات . .

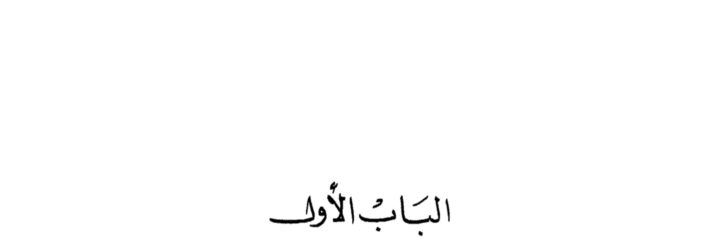
الخ ، كما يتطلب اعداد ميزانية الدولة وتنفيذها استخدام النظم المحاسبية الفنية . وكلما ازداد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية كلما ازدادات العلاقة بين المالية العامة والمحاسبة من خلال نشر ميزانيات المشروعات التي يتم انشاؤ ها من جانب الدولة تنفيذاً لسياستها التدخلية .

ومن ناحية أخرى يتطلب البحث في علم المالية العامة ورسم السياسة المالية للدولة الاستعانة بالمعلومات الإحصائية عن الدخل القومي وتوزيع الثروة والدخول بين الأفراد والطبقات في المجتمع وعدد السكان ونمط الاستهلاك وغير ذلك من البيانات التي تعتبر ضرورية لرسم سياسة مالية سليمة تحقق أهدافها المحددة من جانب السلطة .

ويتضح من هذا وذاك الارتباط الوثيق بين علم المالية العامة وكل من علمي المحاسبة والإحصاء ، وطالما أن موضوع هذه العلوم الاجتماعية هو خدمة الإنسان فإنها دون ريب تكون متصلة ببعضها إلى حد كبير سلوكا وهدفا ، فضلا عن أنها تتطور مع تطور نمط حياة وسلوك الإنسان تحقيقا لذات الهدف في تطوره عبر حياته حتى يقضي الله أمراً كان مفعولاً .

بذلك انتهينا من الباب التمهيدي الذي تناولنا فيه مفهوم الحاجات العامة التي ينشغل بها علم المالية العامة ، والسمات المميزة للمالية العامة والمالية الخاصة ، وأخيراً علاقة المالية العامة كعلم بالعلوم الاجتماعية الأخرى .

ونوالي بعد ذلك عرض النفقات العامة التي تمثل الأداة الأولى من أدوات المالية العامة وذلك في الباب الأول .



البَابُ الأوَّل

النفقات العامة[1]

تمهيـــد :

يمكن من خلال دراسة النفقات العامة أن نتعرف على النشاط المالي للدولة ، ذلك أنه قد حدث تطور جوهري بالنسبة لأهداف النفقات العامة تبعا لتطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية كما رأينا من قبل ، ومن ثم يقال بحق إن نشاط الدولة المالي يعبر عن نفسه عن طريق النفقات العامة .

وإزاء تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في العصر الحديث ازداد

---

(١) انظر : دكتور محمود رياض عطية ، موجز في المالية العامة ، دار المعارف بمصر ١٩٦٩ ، صفحة (٣٧ - ١٠٣)- دكتور محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، المرجع السابق ، صفحة (٥٧ - ١٥٣) - دكتور عبد المنعم فوزي ، دكتور عبد الكريم بركات ، دكتور يونس البطريق ، دكتور حامد دراز ، اقتصاديات المالية العامة منشأة المعارف ، الاسكندرية ١٩٧٠ ، صفحة (٧ - ٢٠٤).- دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٩ ، ص ٣٥ - ١٦٧ - دكتور السيدعبد المولى ، المالية العامة ، دار الفكر العربي ١٩٧٥ ، صفحة (٥٤ - ١٩٠)- دكتور احمد جامع ، علم المالية العامة المرجع السابق ، صفحة (٣٩ - ٨١).

MAURICE DUVERGER, Finance Publique, Press Universitaires de France 1971, pp. (31- 80)

- BROCHIER, H. AND TABATONI,P.: Economie Financière, Collection Thèmis, P.U.S., Paris, 1963

- Philipe E. Taylor, Economics of Public Finance, Third Edition, Oxford and IBH Publishing CO., NEW Delhi, 1970, pp.(48- 81)

اهتمام كتاب المالية العامة بدراسة النفقات العامة وغيرها من أدوات المالية العامة ، فمثلاً اهتموا بدراسة وتحليل طبيعة النفقات العامة ، وتقسيماتها . ونطاقها والآثار الاقتصادية لها ، ومن ثم لم تعد النفقات العامة كما فقط بل أصبحت تدرس ككيف أيضاً ، أي كوسيلة لإحداث آثار اقتصادية واجتماعية مستهدفة .

وعلى ضوء ذلك فإننا نستطيع أن نعالج موضوع النفقات العامة من خلال الفصول الآتية :

الفصل الأول : تعريف النفقات العامة .
الفصل الثاني : تقسيمات النفقات العامة .
الفصل الثالث : نطاق النفقات العامة .
الفصل الرابع : الآثار الاقتصادية للنفقات العامة .

الفصل الأول
تعريف النفقات العامة

يقصد بالنفقة العامة Public Expenditure, La Depense Publique مبلغ من النقود تقوم الدولة أو السلطات الادارية المختصة بإنفاقه بهدف إشباع حاجة عامة .

ويتبين من هذا التعريف ضرورة توافر عناصر ثلاثة هي : إنفاق مبلغ نقدي ، صدور هذه النفقة عن شخص معنوي عام ، استخدام هذه النفقة لتحقيق منفعة عامة ، وذلك حتى يمكن القول بأننا بصدد نفقة عامة .

أولاً ـ إنفاق مبلغ من النقود :

فالنفقات تتخذ في العصر الحديث شكل نفقات نقدية لإشباع الحاجات العامة ، سواء تم ذلك من أجل الحصول على سلع وخدمات لتسيير المرافق العامة ، أو لدفع الأجور للعاملين ، أو لشراء السلع الرأسمالية المختلفة اللازمة للعمليات الإنتاجية المختلفة ، أو لمنح المساعدات أو الإعانات المتعددة ، فكل صور النفقات العامة هذه يتعين أن تأخذ أساساً الشكل النقدي حتى نكون أمام نفقة عامة، ومع ذلك فقد يتم الإنفاق العام في صورة عينية كما هو الحال في السلع التموينية ، أو المنح التي ترسلها دولة إلى دولة أخرى أو سداد بعض أقساط القروض العامة في صورة عينية أو دفع بعض الأجور عيناً . ومن هنا

يقرر بعض الكتاب اعتبار النفقة العامة كماً قابلاً للتقويم النقدي[1].

ومع ذلك لا يعتبر من قبيل النفقات العامة ما كانت تقوم به الدولة فيما مضى - في سبيل إشباع الحاجات العامة - من الحصول على الخدمات والأموال عيناً عن طريق الاستيلاء الجبري أو إلزام بعض الأفراد بالعمل سخرة وبدون أجر .

غير أن ما كانت تقوم به الدولة في الماضي من الحصول على بعض الخدمات في صورة عينية أصبح مع التطور الاقتصادي وانتشار الأفكار الديمقراطية بمثابة طرق استثنائية لا يتم اللجوء إليه إلا في بعض الحالات الاستثنائية كالحروب، حيث تعطي تشريعات الحروب للدولة الحق في الاستيلاء جبراً على ما يلزمها من سلع وخدمات إذا كان هناك مقتض لذلك، ومن ثم يذهب معظم الكتاب الآن إلى عدم اعتبار النفقات العينية ضمن النفقات العامة[2] .

ومن ناحية أخرى فإن اعتماد الدولة على النفقات العامة في صورة نقدية ييسر قيامها بعملية الرقابة بصورها المختلفة على النفقات العامة ضماناً لحسن استخدامها بما يحقق أهدافها ، خاصة وأنه من الصعوبة بمكان تحقيق هذه الرقابة اذا كانت هذه النفقات تتم في صورة عينية في ظل الكثير من المشكلات الإدارية والتنظيمية التي تكشف هذه العملية ، فضلاً عن الإخلال بمبدأ المساواة بين الذين يتم إنفاقها عليهم .

ثانياً- صدور النفقة النقدية عن شخص معنوي عام :

وقد يكون الشخص المعنوي العام ممثلاً في الدولة أو الهيئات المحلية أو

---

(١) انظر : دكتور حامد عبد المجيد دراز ، مبادىء المالية العامة ، الدار الجامعية للطباعةوالنشر ، بيروت ١٩٨١ ، صفحة ٣٩٨

(٢) انظر : دكتور عاطف صدقي ، مبادىء المالية العامة ، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٧٢ صفحة ٤٥

المصالح العامة التي تتمتع بشخصية مستقلة . وقد دعا اشتراط صدور النفقة عن شخص معنوي عام بعض الكتاب[1] إلى التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة معتمدين في هذه التفرقة على معيارين أحدهما قانوني والآخر تنظيمي ، فلا يعتبر نفقة عامة تلك التي يقوم بها أشخاص خاصة حتى ولو كانت تستهدف هذه النفقة خدمة عامة ، ومن ثم لا تعتبر نفقة عامة تلك التي يتبرع بها أحد الأشخاص لبناء مدرسة .

أما المعيار الوظيفي فيرى ذات الكتاب معه أنه تعتبر نفقة عامة تلك التي تقوم بها الدولة بصفتها السيادية أو بعض الأشخاص الخاصة التي تفوضها الدولة في استخدام هذه السلطة السيادية .

وبديهي أن هذا الرأي يضيق من دور الدولة في الحياة الاقتصادية وبالتالي في النشاط المالي الذي أخذ يتسع لدرجة يتعين معها أن يشتمل مفهوم الدولة على الهيئات المحلية والمصالح العامة التي سبقت الإشارة إليها ، وهو ما جرى عليه العمل في مصر حيث تشتمل النفقات العامة على النفقات الواردة في الميزانية العامة للدولة ، وإن كانت هذه الميزانية العامة قد تغير هيكلها ابتداء من العام المالي ١٩٦٩/٦٨ لتضم ميزانيات الجهاز الإداري للدولة ، الهيئات العامة ، المؤسسات العامة ، صناديق التمويل الخاصة .

ثالثاً ـ استخدام النفقة العامة لتحقيق منفعة عامة :

فالغاية من النفقة العامة هي إذاً إشباع الحاجات العامة ، أي تحقيق المنفعة العامة ، ولهذا لا تعتبر نفقة عامة ـ من هذه الزاوية ـ تلك النفقة التي لا تشبع حاجة عامة ولا تحقق نفعاً عاماً ، ويعتبر هذا الشرط نتيجة منطقية لمبدأين هما : أولاً إن المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجة عامة تتولى الدولة إشباعها بنفسها أو بواسطة الأشخاص المعنوية الأخرى نيابة عنها ، ففكرة الحاجة

---

(١) MAURICE DUVERGER, Finance Publique, op. cit., pp. (34-38)

العامة والمصالح العامة تنطوي أساساً على فكرة المنفعة العامة . وثانياً : مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ، فلا يكفي مثلاً لتحقيق هذه المساواة أن تنفق حصيلة الضرائب في تحقيق منافع خاصة لبعض الأفراد أو الفئات دون غيرهم لما في ذلك من إخلال لمبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة طبقاً لمقدرتهم التكليفية .

وقد تطور مفهوم المنفعة العامة تبعاً لتطور مفهوم الحاجة العامة وذلك على ضوء تطور الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة ، ولهذا اختلف الكتاب حول إيجاد معيار معين لتحقيق منفعة عامة من خلال القيام بنفقة عامة ، ويرجع ذلك إلى صعوبة قياس هذه المنفعة الأمر الذي نرى معه اتباع ذات المعيار بالنسبة للحاجة العامة ، ذلك أن تقرير المنفعة العامة متروك أمره للدولة كمعيار سياسي أكثر منه اقتصادي أو اجتماعي .

على أن استخدام الدولة كسلطة سياسية لحقها في تقرير نفقة عامة لإشباع حاجة عامة وبالتالي تحقيق منفعة عامة قد يدعوها إلى إساءة استعمال هذا الحق ، ولهذافإن السلطة التشريعية لها الحق في رقابة الدولة في ذلك من خلال اعتماد بنود الميزانية العامة ومن ضمنها النفقات العامة ، وكذلك من خلال مساءلة الحكومة عن تنفيذ النفقات العامة جملة وتفصيلاً .

الفصل الثاني

تقسيمات النفقات العامة

كان من أثر تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية تنوع النفقات العامة بسبب تعدد أوجه هذه النفقات ، وقد دفع ذلك كثيراً من واضعي الميزانيات العامة ومحضريها الى الأخذ بتقسيمات وضعية تراعى فيها بعض الاعتبارات الادارية والوظيفية والموضوعية . كما دفع ذلك أيضاً كثيراً من شراح علم المالية العامة إلى البحث عن أسس اقتصادية يمكن على ضوئها تقسيم النفقات العامة .

ويمكن أن نشير إلى هذين التقسيمين من خلال المبحثين الآتيين :

المبحث الأول : التقسيمات الوضعية للنفقات العامة .

المبحث الثاني : التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة .

المبحث الأول

التقسيمات الوضعية للنفقات العامة

تستند التقسيمات الوضعية للنفقات العامة إلى الاعتبارات التاريخية والإدارية والوظيفية والموضـوعية ، ومن هنا فإنه يمكن استعراض التقسيم الإداري ثم الموضوعي ثم الوظيفي للنفقات العامة باختصار كما يلي :

١ ـ التقسيم الاداري للنفقات العامة :

يرتبط هذا التقسيم بالهيكل الإداري للدولة ، ومن ثم فإنه يمكن أن ينصرف إما إلى القطاع الإداري أو إلى المستوى الإداري للدولة .

فأما عن القطاع الإداري ، فإنه يمكن تقسيم النفقات العامة وفقاً للوزارات والادارات والمصالح المختلفة . وأما عن المستوى الإداري للدولة ، فإنه يمكن تقسيم النفقات العامة إلى :

(أ) إنفاق عام تقوم به الحكومة المركزية كالدفاع والبوليس والتعليم .

(ب) إنفاق محلي تقوم به السلطات المحلية للدولة كالتزويد بالغاز والكهرباء داخل مدن أو مناطق معينة .

وقد كان هذا التقسيم مقبولا عندما كان حجم الانفاق العام محدوداً حيث كان الهيكل الاداري محدودا كذلك ، إلا أنه مع تطور هذا الهيكل بتطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية أصبح هذا التقسيم يثير مشكلات متعددة خاصة وإن الجهاز الإداري للدولة يتعرض للتغيرات كل سنة تقريباً في كثير من الدول .

وإزاء هذا النقص ، فإن بعض الدول تأخذ إلى جوار هذا التقسيم الاداري بتقسيم النفقات العامة تبعاً لموضوعها ، او بالتقسيم الموضوعي للنفقات العامة .

٢ ـ التقسيم الموضوعي للنفقات العامة :

ووفقاً لهذا التقسيم يتم تقسيم النفقات العامة تبعاً لموضوع الإنفاق إلى الأبواب الآتية مثلاً : الأجور ، المواد والخامات ، النفقات الاستثمارية ، التحويلات .

وقد تنقسم الأجور إلى أجور نقدية ومزايا عينية مثلا . . وهكذا بالنسبة لكل باب .

وعن طريق هذا التقسيم يمكن التعرف على احتياجات الحكومة من الموارد المختلفة ، والتخطيط لهذه الاحتياجات حيث يتم الربط بين النشاط المالي والنشاط الإنتاجي بوجه عام .

٣ ـ التقسيم الوظيفي للنفقات العامة :

يعتبر هذا التقسيم من التقسيمات التي واكبت تطـور علم المالية العامة ، وينصرف التقسيم الوظيفي إلى تقسيم النفقات العامة طبقا لأوجه النشاط التي تقوم بها الدولة وتتمثل أساساً في :

(أ) الإنفاق على تنمية الاقتصاد القومي .
(ب) الإنفاق على الخدمات العامة الاجتماعية والثقافية .
(جـ) الإنفاق على الدفاع والأمن .
(د) الإنفاق على جهاز الدولة .

(هـ) الإنفاق على فوائد الدين العام والإعانات الحكومية التي لم يرد ذكرها في التقسيمات السابقة . ويمكن أن تنقسم المجموعة الأولى إلى أقسام مثل

١ ـ النفقات الاستثمارية الثابتة والنفقات الجارية في المجال الإنتاجي .
٢ ـ نفقات التشغيل .
٣ ـ نفقات البحث العلمي الذي يخدم الإنتاج .
٤ ـ نفقات التدريب .
٥ ـ الاحتياطيات .

كما يمكن تقسيم كل مجموعة إلى عدد من الأقسام .. وهكذا ..

ويكتسب هذا التقسيم أهمية من ناحية التحليل والإدارة الاقتصادية[1] ، فمن ناحية التحليل يفيد هذا التقسيم دراسي الشاط المالي في التعرف على

---

(١) انظر : دكتور محمد رضا العدل ، المرجع السابق ، ص ٨٧

اتجاهات الإنفاق العام بطريقة سهلة ومباشرة ، ويمكنهم أيضاً عن طريقه التعرف على الأوزان النسبية المختلفة التي تحظى كل مجموعة أو فرع أو قسم من النفقات العامة طبقا لتقسيمها الوظيفي .

أما من ناحية الادارة الاقتصادية ، فإن الدولة ، وقد أصبح التخطيط معترفاً به في كل النظم الاقتصادية ، تستهدف إجراء نوع من التخطيط المالي ، ومن ثم يتعين أن يكون لديها تقسيم وظيفي للنفقات العامة أي تقسيم بحسب الهدف من النشاط المالي .

وجدير بالذكر أن الاتجاه الحديث في تقسيم النفقات العامة يحبذ الأخذ بمزيج من التقسيمات الوضعية، الإدارية والموضوعية والوظيفية ، وبينها وبين التقسيمات الاقتصادية من ناحية ثانية ليسهل رسم السياسة المالية والاقتصادية ، وإن كان ذلك مشروطاً بتوافر البيانات الإحصائية لدى القائمين على إعداد ميزانية الدولة وتوفر الرغبة في اتخاذ الأسلوب العلمي الدقيق .

المبحث الثاني

التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة

جرت الكتابات المالية على الإشارة إلى عدد من المعايير الاقتصادية التي يمكن على أساسها معرفة الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على الاقتصاد القومي ، وجدير بالذكر أن تحديد الآثار الاقتصادية للنفقات العامة يثير صعوبة من ناحية أن كل نفقة عامة لها آثار مباشرة وغير مباشرة . فمثلاً إذا تم منح إعانة اجتماعية للعاملين ، فإن أثرها المباشر هو زيادة دخول هؤلاء العاملين ، وأثرها غير المباشر هو زيادة الطلب على بعض أنواع السلع الضرورية كالأقمشة الشعبية مثلاً ، وهذا بدوره يدفع منتجي هذه السلع إلى زيادة إنتاجها .

ولهذا بات من الضروري أن يتم تقسيم النفقات العامة تبعاً لطبيعتها الاقتصادية على أساس آثارها المباشرة وحدها وإلا فسد التقسيم لو أخذنا كذلك

في الاعتبار الآثار غير المباشرة على أساس أن هذا يجعل كل النفقات أيا كان غرضها تؤثر في الأوضاع الاقتصادية والسياسية .

وسنقتصر في هذا المجال على تقسيمات اقتصادية ثلاثة للنفقات العامة هي :

١ ـ تقسيم النفقات العامة وفقاً لمعيار استخدام القوة الشرائية أو نقلها حيث تنقسم النفقات العامة على هذا الأساس إلى نفقات حقيقية ونفقات ناقلة أو تحويلية .

٢ ـ تقسيم النفقات العامة وفقاً لمعيار طبيعة العملية الاقتصادية التي يتم بشأنها الإنفاق ، وهو ما يمكن أن يسمى هنا أيضاً بالتقسيم الوظيفي .

٣ ـ تقسيم النفقات العامة من حيث إمكانية تغطيتها بموارد عادية أو بموارد غير عادية كالقروض والإصدار النقدي ، فتنقسم النفقات العامة إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية .

أولاً ـ النفقات الحقيقية والنفقات الناقلة أو التحويلية :[١]

رأينا أن النفقات العامة تقسم في هذا الخصوص الى نفقات حقيقية ونفقات ناقلة أو تحويلية ، وللتفرقة بين هذين النوعين من النفقات الاقتصادية يتم اللجوء إلى معيار من ثلاثة معايير :

---

(١) انظر في ذلك : دكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، صفحة ٩٦ ـ ١٠٣
— A.C. Pigou, A study in public Finance, Third Edition, Macmillan and Co., Ltd., London, 1962, pp. (19- 23)

وإن كان قد تردد في تسمية النفقات الحقيقية ، فسماها في أول الامر بالنفقات العينية real or exhaustive expenditure ثم انتهى إلى تسميتها بالنفقات غير التحويلية non- transefer expenditure....

وانظر كذلك : A. C. Pigou: A study in Public Finance Review by ALLYNA YOUNG, Readings in the Economics of Taxation, The American Economic Association, R.D. Irwin, Inc. ILLINOIS 1959 pp. (13- 18)

١ ـ معيار الاستخدام المباشر للقوة الشرائية موضوع النفقة :

فاذا كانت الدولة ومن في حكمها هي التي تستخدم مباشرة هذه القوة الشرائية في سبيل الحصول على القوة العاملة والسلع والخدمات ، أي تقوم باستخدام مباشر لجانب من الموارد الاقتصادية للجماعة ، فإننا نكون أمام نفقة حقيقية . ولكن إذا كان الأفراد هم الذين يقومون باستخدام هذه القوة الشرائية للنقود موضوع النفقة العامة ، دون أن يقوموا بدفع مقابل لذلك في صورة سلع وخدمات كنا أمام نفقة ناقلة أو تحويلية .

٢ ـ معيار المقابل المباشر :

وهنا يمكن الاعتماد على فكرة المقابل للتفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات الناقلة أو التحويلية ، ذلك أن النفقة الحقيقية تتطلب مقابلاً مباشراً يتمثل في السلع والخدمات التي تتحصل عليها الدولة كوسيلة لإشباع الحاجات العامة ، فمثلاً دفع مرتبات الموظفين والعمال لأداء خدمات معينة مثل التعليم والصحة والدفاع ، والإنفاق على بعض المشروعات بهدف إشباع الحاجات العامة أيضا ، كمشروعات الطرق والانارة وغيرها ، كل هذه النفقات تعتبر إذاً نفقات حقيقية لأنها تتم بمقابل هو حصول الدولة على سلع وخدمات لإشباع الحاجات العامة . أما النفقة الناقلة أو التحويلية فإنها تتم بدون مقابل وذلك كالإعانات التي تدفعها الدولة لتحقيق بعض الأهداف الاجتماعية والاقتصادية .

ومع ذلك فقد يتوافر للنفقة العامة عنصر المقابل ، ولكن تقوم الدولة بتوزيعه على الأفراد في فترة لاحقة بالمجان ، كنفقات شراء خدمات الاطباء ورجال التعليم ، وهنا يثور الشك هل هي نفقة حقيقية أو نفقة ناقلة ؟ الواقع أنه إذا كانت النفقة تتطلب ، بطريق مباشر ، عنصر المقابل فإننا نكون بصدد نفقة حقيقية ، وإلا كانت نفقة ناقلة أو تحويلية ، خاصة وأنه يتم توزيع خدماتها بالمجان ، ولهذا أطلق على هذا المعيار : معيار المقابل المباشر .

٣ ـ معيار الزيادة المباشرة في الانتاج القومي الجاري :

وثمة معيار آخر للتفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات الناقلة أو التحويلية

وهو معيار الزيادة المباشرة في الإنتاج القومي الجاري ، ذلك أن النفقة الحقيقية تؤدي إلى استخدام الدولة لجزء من موارد الجماعة لإنتاج وتمويل إنتاج سلع وخدمات يكفل اشباع الحاجات العامة ، ونتيجة لذلك تتم زيادة مباشرة في الناتج القومي الجاري من خلال خلق إنتاج جديد أو زيادة إنتاج قائم .

أما بالنسبة للنفقة الناقلة أو التحويلية فإنها لا تستلزم الاستخدام المباشر لجانب من موارد الدولة ، ومن ثم فهي لا تؤدي الى زيادة الناتج القومي الجاري زيادة مباشرة ، وإن كان ذلك لا يعني أنه لا يترتب عليها زيادة الناتج القومي زيادة غير مباشرة .

ومن ناحية أخرى فإنه يفرق فـي نطاق النفقة الحقيقية بين النفقة الاستثمارية Capital expenditure والنفقة الجارية Current expenditure .

وفي حين تمثل الأولى طلباً على السلع الانتاجية ، فإن الهدف من الثانية هو ضمان سير ادارة معينة أو أداء خدمة معينة ، ومثالها دفع أجور ومرتبات موظفي وعمال مرفق معين ، وأثمان السلع اللازمة للاستهلاك العام[1] .

عدم تطابق المعايير الثلاثة :

يرى بعض الكتاب[2] أن معيار الاستخدام المباشر للقوة الشرائية موضوع النفقة ، ومعيار الزيادة المباشرة في الإنتاج القومي الجاري ، أي المعيارين الأول والثالث ، لا يتطابقان مع المعيار الثاني وهو معيار المقابل ، فقد تتم النفقة بمقابل مباشر ولكنها لا تؤدي إلى زيادة مباشرة في الإنتاج القومي ولا إلى استهلاك جزء من الموارد الاقتصادية من خلال الاستخدام المباشر للقوة الشرائية موضوع النفقة ، ومثال ذلك النفقات التي تخصصها الدولة لشراء أرض أو عقارات أخرى أو أوراق مالية سبق إصدارها ، ففي هذه الحالة تتم النفقة بمقابل مباشر يتمثل في الأرض أو المباني أو الأوراق المالية ، ولكنها لا تؤدي إلى أن تستخدم الدولة

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، المرجع السابق ، صفحة ٦٤ .
(٢) انظر : دكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٣

جزءاً من مواردها الاقتصادية أيْ بعض عوامل الانتاج ، أو إلى زيادة مباشرة في الإنتاج القومي .

وعلى هذا الأساس إذا اعتمدنا على معيار المقابل المباشر للتفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات الناقلة أو التحويلية ، اعتبرت النفقات السابقة نفقات حقيقية ، أما اذا اعتمدنا على المعيارين الآخرين فإنها تكون نفقات ناقلة أو تحويلية ، وفي هذا فإن هذا الرأي يرى الأخذ بمعيار الزيادة المباشرة في الناتج القومي كأساس للتفرقة بين النفقة الحقيقية والنفقة الناقلة أو التحويلية ، مع العلم أن النفقة التي تؤدي إلى زيادة مباشرة في الناتج القومي تؤدي بالضرورة إلى أن تقوم الدولة باستخدام بعض الموارد الاقتصادية . . ولهذا ينتهي هذا الرأي إلى أن هذين المعيارين (الأول والثالث) متطابقان .

تطبيقات على بعض أنواع النفقات الحقيقية والنفقات الناقلة :

ويثير بعض الكتاب[1] تساؤلاً حول طبيعة بعض النفقات وما إذا كانت نفقات حقيقية أو نفقات ناقلة أو تحويلية ومن هذه النفقات : المعاشات ، وتعويضات الحروب ، فوائد الدين العام ، وسنشير إلى كل منها بإيجاز فيما يلي :

١ ـ المعاشات :

هل تعتبر المعاشات التي تعطى لموظفي وعمال الدولة من قبيل النفقات الحقيقية أو النفقات الناقلة أو التحويلية ؟ الواقع أن هذه المعاشات تعطى مقابل عمل أداه العامل طوال فترة خدمته ، ولكنه يحصل عليه بعد انتهاء خدمته ، الأمر الذي يجعل من النفقة على المعاشات التي تدفع بعد انتهاء الخدمة نفقة حقيقية وليست نفقة ناقلة أو تحويلية .

٢ ـ تعويضات الحروب :

قد تكون هذه التعويضات عن أضرار أصابت بعض المواطنين بسبب أعمال تقوم بها الدولة ، كالانشاءات المؤقتة في أراضيهم أو الاستيلاء على جزء

---

(١) انظر H. BROCHIER AND TABATONI, Eci nomie Financière op. cit., pp. (5,9)

من ممتلكاتهم لاستعماله في المجهود الحربي ، ولهذا يكون هذا النوع من النفقات من قبيل النفقات الحقيقية لتوافر معيار فكرة المقابل السالف الاشارة اليها .

أما اذا كانت هذه التعويضات تدفعها الدولة لمنكوبي الحرب لتعويضهم عن الأضرار التي لحقت بهم وبأموالهم . . فإن هذه التعويضات تعتبر من قبيل النفقات التحويلية أو الناقلة لعدم توافر فكرة المقابل ، خاصة وأن دفع التعويض يأتي نتيجة للتضامن الاجتماعي من هذه الطائفة من منكوبي الحرب .

٣ ـ فوائد الدين العام :

ذهب بعض الكتاب[١] الى أن دفع فوائد الدين العام يعتبر من قبيل النفقات الحقيقية اذا استخدمت حصيلة هذا الدين في تمويل نفقات منتجة أي استثمارية ، وتعتبر هذه النفقة من قبيل الناقلة أو التحويلية اذا استخدمت حصيلة الدين في تمويل نفقات استهلاكية .

والواقع أن هذا المذهب محل نقاش كبير بين الكتاب ، فمنهم من يوسع من مفهوم النفقة المنتجة ، وبالتالي من دائرة النفقات الحقيقية ، حيث يعتبر نفقة حقيقية كل فائدة تغطي قرضاً يستخدم في تمويل نفقة منتجة بالمعنى الواسع[٢] ، ومنهم من يعتبر فوائد الديون نفقات حقيقية على إطلاقها حتى بالنسبة للنفقات الاستهلاكية كمهايا وأجور العاملين والموظفين ، لأن هذه النفقات تحدث زيادة في الناتج القومي عن طريق زيادة الطلب الفعلي[٣] .

والواقع أن هذا الرأي يأخذ بالآثار غير المباشرة للنفقات العامة في الوقت الذي استبعدنا معه هذه الآثار غير المباشرة منذ البداية من التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة وإلا فسد هذا التقسيم كما رأينا ، ولهذا فإننا نؤيد

---

(١) انظر: - B. DURCOS, Les Interets de la Dette publique dans le Revenu National, Revue de Science Financiéré, 1954 pp. (323,352)

ومشار اليه في :

دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، هامش ٦٥

(٢) انظر : دكتور رفعت المحجوب، المرجع السابق ، صفحة ١٠٥

(٣) انظر : دكتور السيد عبد المولى ، المرجع السابق ، صفحة ٧٤

الرأي القائل بأن هذه النفقات هي نفقات تحويلية أو ناقلة[1] خاصة وأن دور وحجم الدين العام قد تعاظم ، وأصبح لهذه النفقات تأثير كبير في إعادة توزيع الدخل القومي ، كما أن نظم المحاسبة قد درجت على اعتبار هذه النفقات من قبيل النفقات التحويلية .

أهمية النفقات الناقلة أو التحويلية :

تختلف الأهمية التي للنفقات التحويلية من بلد إلى آخر ومن وقت إلى آخر ، ذلك أن هذه النفقات تشكل نسباً كبيرة من مجموع النفقات العامة في بعض الدول .

فمثلاً في انجلترا بلغت النفقات التحويلية ٥٣٪ من مجموع نفقات عام ١٩٤٣ ، كما بلغت هذه النسبة في فرنسا أكثر من ٦٠٪ في المدة من ١٩٥٤ إلى ١٩٥٧ . ٢٧٪ من مجموع النفقات العامة في عام ١٩٤٩ في الولايات المتحدة (الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات والهيئات المحلية) [2] .

ويفسر ارتفاع حجم النفقات التحويلية وارتفاع نسبتها إلى النفقات العامة بعدة أسباب منها ازدياد حجم القروض العامة ، وانتشار الأخذ بالتأمينات الاجتماعية ، والتوسع في منح التأمينات الاجتماعية والتأمينات ضد البطالة ونفقات خفض تكاليف المعيشة .

ولا تستطيع الدولة من ناحية أخرى خفض النفقات الحقيقية بذات القدر الذي يمكن أن تقوم به ، بالنسبة للنفقات التحويلية ، ويمثل ذلك فرقاً آخر بين كل من هاتين النفقتين .

ومع ذلك يظل من الضروري أن نلاحظ أن هذه التفرقة تفقد أهميتها في « التحليل الكينزي » الذي يهدف إلى رفع الطلب الفعلي الى المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الشامل ، ذلك أن هذا الهدف يتطلب رفع النفقات العامة

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، هامش ٦٥

(٢) انظر : دكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق . صفحة ١٠٦ وما بعدها .

بجميع أنواعها ، كما تفقد أهميتها أيضا مع الأخذ بالنزعات الاشتراكية وهي تلك التي تخلع أهمية كبيرة على النفقات الاجتماعية[1] .

صور النفقات الناقلة أو التحويلية :

يمكن أن تنقسم النفقات الناقلة الى ثلاثة أنواع :

١ ـ نفقات ناقلة اجتماعية :

ويهدف هذا النوع من النفقات العامة أساساً وبطريق مباشر إلى تحقيق أغراض الدولة الاجتماعية ، وهي إعادة التوازن الاجتماعي بين الطوائف والفئات الاجتماعية المختلفة .

فعملية التنمية وخاصة في المجتمعات التي ترتبط بالسوق الرأسمالي يصاحبها في غالب الأحيان عدم توازن اجتماعي ، حيث لا تستفيد كل الطوائف والفئات الاجتماعية بدرجة واحدة من زيادة الدخل القومي الناتجة عن النمو . لذلك يتم التدخل عن طريق هذا النوع من النفقات للتخفيف من مساوىء توزيع الدخل من خلال نفقات التأمينات الاجتماعية وتأمين البطالة والشيخوخة والعجز ، ونفقات خفض تكاليف المعيشة .

٢ ـ نفقات ناقلة مالية :

ويقصد بهذا النوع من النفقات العامة تلك النفقات التي تقوم بأدائها الدولة بمناسبة مباشرة نشاطها المالي ، وأهم صور هذه النفقات هي فوائد الدين العام واستهلاكه ، وقد سبق أن رأينا أن هذا النوع من النفقات يمثل نسبة كبيرة في الدول الرأسمالية تبعاً لتعاظم الدين العام وأثر ذلك في اعادة توزيع الدخل القومي .

---

(١) وقد تطورت النفقات الحقيقية والناقلة كنسبة مئوية من الناتج القومي في كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة خلال عام ١٩٦٣ ، حيث بلغت هذه النسبة على التوالي في الولايات المتحدة ٢٤٪ ، ٨,٦٪ وفي المملكة المتحدة ٢٢,٥٪ ، ١٥,٥٪

انظر في تفصيل ذلك : R. Musgrave Fiscal Systems, London, 1969 pp. (100-101)

٣ ـ نفقات ناقلة اقتصادية :

وتعتبر الإعانات Grants, Subventions كنفقات ناقلة اقتصادية أهم صور النفقات الناقلة حيث تمنح هذه الإعانات الاقتصادية أساساً للمشروعات سواء كانت خاصة أو عامة بقصد تحقيق أهداف اقتصادية .

ويفرق في نطاق الإعانات الاقتصادية[١] ـ بحسب الهدف من منح الإعانة ـ بين إعانات الاستغلال ، إعانات تحقيق التوازن ، وإعانات الإنشاء ، وإعانات التجارة الخارجية[٢] .

(أ) اعانات الاستغلال : **Les Subventions d'exploitation**

فهي إعانات يقصد بها إما الابقاء على بعض المنتجات بأقل من قيمة النفقة الفعلية ، وإما التعويض عن خدمات استثنائية تفرض الدولة على مشروعات معينة القيام بها .

في الحالة الأولى يكون الهدف إبقاء ثمن بعض المنتجات منخفضة بقصد تحقيق استقرار الأثمان . إذ لتفادي مخاطر التضخم ، قد تعمل الدولة على تحقيق الاستقرار في أثمان التجزئة (كمعيار في تحديد مستوى الأجور) عن طريق منح الإعانات في مرحلة معينة من مراحل الدورة الإنتاجية (تجار القمح ، تجار الدقيق ، أو المخابز بالنسبة للخبز) وذلك بقصد تمكين المستهلك من شراء السلعة في المرحلة النهائية من مراحل تداولها بثمن أقل من ثمن التكلفة ، ومن ثم فهي تعد من قبيل الإعانة غير المباشرة لمستهلكي هذه السلع ، ويكون مقدارها معلوماً مقدماً للمشروعات التي تتلقاها . ومثال هذا النوع من الإعانة في مصر ، الإعانة التي تمنح لإنتاج الخبز للإبقاء على ثمن الرغيف ثابتاً .

وقد تمنح الإعانات التي تهدف إلى الإبقاء على ثمن المنتجات منخفضاً

---

(١) قد تأخذ الاعانة الاقتصادية شكل الاعفاء من الضريبة كاعانة غير مباشرة ، ولكنها تتعلق في هذه الحالة بجانب الايرادات وليس بجانب الانفاق العام .

(٢) انظر : دكتور محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، المرجع السابق ، صفحة (٦٧ ـ ٧٣)

بقصد تمكين صناعة معينة من مقاومة سياسة الإغراق[1] التي تواجهها داخل السوق المحلية .

كذلك قد تمنح هذه الإعانات لبعض المنتجين بغرض المحافظة على مستوى معين من الدخل ، فتعطي الاعانة في حالة يكون فيها ثمن السلعة في السوق أقل من ثمن معين ، وتقوم الدولة بدفع الفرق بين ثمن السوق المنخفض والثمن المحدد الذي تضمنه . ومثال ذلك الإعانات التي تعطى لمنتجي السلع الزراعية في غالبية الدول الأوروبية .

(ب) إعانات تحقيق التوازن : Les Subvention d'equilibre

فهي إعانات مباشرة تمنح بعد تحديد نتيجة النشاط بهدف تغطية بعض أو كل العجز الذي قد يؤثر على سير أحد المشروعات العامة أو الخاصة ذات الفائدة العامة ، مثال ذلك الإعانات التي تمنح لشركات الملاحة أو الطيران أو السكك الحديدية . وتسمى هذه الإعانات في مصر بإعانات سد العجز . كذلك قد تعطى هذه الإعانات بغرض تمكين بعض المشروعات من الانتقال من منطقة أو صناعة تعمل فيها بخسارة إلى منطقة أو صناعة أخرى تستطيع أن تحقق فيها ربحاً . مثل ذلك الإعانات التي تمنح لمشروعات استخراج الفحم في كل من بريطانيا وفرنسا للتحويل إلى أنشطة اقتصادية أخرى .

الفرق بين إعانة الاستغلال وإعانة التوازن :

١ ـ لا يتحدد مقدار إعانة التوازن مقدماً وإنما بعد تحديد نتيجة نشاط المشروع، وهو ليس دالة رقم أعمال المشروع أي لا يتوقف على حجم مبيعاته، ويختلف من سنة إلى أخرى .

---

(١) يعني الإغراق Dumping بيع السلعة المنتجة محليا في الأسواق الخارجية بثمن يقل عن نفقة إنتاجها ، او يقل عن أثمان السلع البديلة أو المماثلة في تلك الأسواق أو يقل عن الثمن الذي تباع به في السوق الداخلي ، والغرض من الإغراق هو كسب الأسواق الخارجية بالقضاء على كل منافسة محتملة .

أما مقدار اعانة الاستغلال فإنه يتحدد مقدماً بالنسبة للوحدة المنتجة من السلعة أو الخدمة ، ويتوقف مجموع ما يدفع للمشروع كإعانة على حجم ما ينتج منه .

٢ - يتساوى إلغاء إعانة الاستغلال مع الزيادة المحددة في ثمن منتجات المشروع ، أي أن هذه الزيادة تنعكس مباشرة في زيادة ثمن البيع حتى ولو كانت السلعة تنتج في سوق منافسة ، ولا يكون للإعلان عن إلغاء إعانة تحقيق التوازن إلا أثر محدود في هذه السوق .

أما في سوق الاحتكار (النقل بالسكك الحديدية مثلاً) فإن إلغاء الإعانة قد يؤدي إلى رفع الثمن الذي يفرضه المحتكر ، ولكن لأن قدر الإعانة يتغير باستمرار ويتوقف على نشاط المشروع، فإنه لا يمكن إقامة علاقة دقيقة ومؤكدة بين مقدار الإعانة وثمن البيع[1] .

(جـ) إعانات الإنشاء : Les Subventions d'equipment ou de capital .

فهي تمنح بواسطة الدولة لتمكين المشروع من تغطية نفقات الإنشاء، أو لإقامة أصول ثابتة للتوسع في الإنتاج أو لتعويض ما دمر من وسائل الإنتاج في أحد فروع النشاط الإنتاجي . ويتم ذلك إما عن طريق : تقديم رأس المال مجاناً أو إقراضه للمشروع بسعر فائدة منخفض ، ويتمثل دور الدولة في ذلك في تكملة مدخرات المشروع لتمكينه من تمويل الاستثمارات التي تعتبرها الدولة ضرورية من وجهة نظر الإقتصاد القومي في مجموعه وتقع في ذات الوقت في نطاق النشاط الفردي .

وإعانة الإنشاء لا صلة لها بين ثمن التكلفة وثمن البيع من ناحية ولا بنتيجة النشاط الذي تقوم به الوحدة التي تحصل على الإعانة من ناحية أخرى .

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار، دراسات في الاقتصاد المالي، المرجع السابق ص ٧١ .

ومثال هذا النوع من الإعانات ، الإعانات التي تمنح للعائلات لإقامة مساكن خاصة والإعانات التي تمنح للبريد والمواصلات وصناعة الأسلحة والطاقة الذرية في فرنسا .

(د) إعانات التجارة الخارجية : Les Subventions du commerce Exterieur .

ويقصد بهذا النوع من الإعانات التأثير على حجم التجارة الخارجية أو نمط الصادارات أو الواردات ، أو التوزيع الجغرافي لها ، وهو ما يؤدي في النهاية إلى تحقيق آثار بالنسبة للاقتصاد القومي في مجموعه، إما عن طريق تشجيع نوع معين من الصادرات لفترة تطول أو تقصر حسب طبيعة الصناعة المنتجة وشروط الإنتاج فيها ، أو عن طريق تشجيع استيراد نوع معين من المنتجات إما لأنه يعتبر سلعاً رأسمالية كالآلات ، أو سلعاً استهلاكية ضرورية .

الأهداف الاقتصادية للإعانات :

رأينا أنواع الإعانات المختلفة ودور كل منها بإيجاز ، ونستطيع أن نوجز كذلك أهدافها ككل ، فللإعانات الاقتصادية أن تستهدف كل أو بعض الأهداف الآتية :

١ ـ تحقيق الاستقرار بالنسبة للأثمان عن طريق إبقاء أثمان بعض السلع الأساسية منخفضة . وتمكين المستهلك من الحصول على هذه السلع في النهاية بالأثمان المنخفضة الأمر الذي يبقى معه إلى حد معين مستوى الأجور والمرتبات منخفضاً .

٢ ـ ضمان استمرار نشاط اقتصادي معين يحقق خسائر للوحدات الإنتاجية التي تقوم به ، سواء كانت هذه الوحدات مملوكة ملكية عامة أو خاصة ، وذلك بافتراض أن هذا النشاط يعتبر أساسياً من وجهة نظر الاقتصاد القومي في

مجموعه ، كما هو الحال في إعانات تحقيق التوازن السالف الإشارة إليها وخاصة في مجالات النقل والتزويد بالكهرباء .

٣ ـ وقد تهدف الاعانة إلى رفع معدل النمو الإقتصادي من خلال زيادة معدل تراكم رأس المال ، كما إذا ترتب على منح الإعانة توجيه جزء من الدخل للاستثمار كان يستهلك في غياب هذه الإعانة ، وكذلك من خلال توجيه الاستثمارات إلى فرع معين من فروع النشاط الاقتصادي ، أو توطين المشروعات للحد من النمو الإقليمي غير المتوازن داخل الاقتصاد القومي ، أو لتحسين ميزان المدفوعات بتشجيع الصناعات التصديرية أو تلك التي تنتج سلعاً بديلة للسلع المستوردة .

تلك فكرة أجمالية عن النفقات الحقيقية والنفقات الناقلة أو التحويلية ، ونظراً لتزايد دور النفقات التحويلية في الحياة الاقتصادية ، فقد عرضنا لأهميتها ، وأشرنا إلى الإعانات كأبرز صور للنفقات الناقلة أو التحويلية من حيث أنواعها وأهدافها الإقتصادية .

وننتقل الآن إلى التقسيم الثاني للنفقات العامة من الناحية الاقتصادية فنشير إلى تقسيم هذه النفقات وفقاً لمعيار طبيعة العملية الاقتصادية التي تتم بشأنها النفقة ، أي وفقاً بغرض النفقة العامة .

ثانياً ـ التقسيم الوظيفي للنفقات العامة :

الأصل أن يتسع نطاق هذا التقسيم ليتم بحسب غرض النفقة طبقاً لوظائف الدولة الإدارية والاجتماعية والاقتصادية ، ومن ثم نكون بصدد : نفقات تتعلق بوظيفة الدولة الإدارية كالدفاع والأمن والعدالة ، ونفقات تتعلق بوظيفة الدولة الاجتماعية وهي تلك التي ترتبط بالتنمية الاجتماعية عموماً كالتعليم والصحة والتأمينات الاجتماعية وغيرها ، ونفقات تتعلق بالوظيفة الاقتصادية للدولة ، وهذا النوع الأخير من النفقات يحتل مكاناً بارزاً في الدول

النامية الآن ، ومن ثم نركز أساساً عليه في هذا الخصوص .

ووفقاً لطبيعة العملية الاقتصادية التي تقوم بها الدولة ، فإنه يمكن التفرقة بين أنواع النفقات الآتية :

١ ـ نفقات على عمليات خاصة بتكوين رأس المال Depenses en Capital وذلك كشراء سلع وخدمات ودفع مرتبات الموظفين والعمال لأغراض استثمارية .

٢ ـ ونفقات خاصة بعمليات تتعلق بشراء سلع وخدمات للاستعمال الجاري كدفع مرتبات الموظفين والعمال اللازمين لسير المرافق التابعة للدولة . Dépenese Courantes , Depenses de Fonctionnement .

٣ ـ ونفقات تتعلق بعمليات تحويلية Opération du Transfers كدفع فوائد الدين العام والمساهمة في التأمينات الاجتماعية والتعويض عن أضرار الحرب .

٤ ـ وأخيراً الإنفاق الخاص بعمليات مالية بحتة Opération Financieres وذلك كالقروض التي تمنحها الدولة للأفراد أو الهيئات العامة أو الخاصة .

ونتابع بعد ذلك التقسيم الثالث والأخير للنفقات العامة من الناحية الاقتصادية .

ثالثاً ـ النفقات العادية والنفقات غير العادية :

Depenses Ordinaires, Depenses Extraordinaires

أشرنا إلى أن تدخل الدولة المتزايد في الحياة الاقتصادية أدى إلى زيادة النفقات العامة ، ولهذا لم تعد الضرائب كافية لمقابلة هذه النفقات العامة ، الأمر الذي اضطرت معه الدولة إلى اللجوء إلى مصادر غير عادية أو استثنائية مثل إصدار القروض العامة والإصدار النقدي ، وعلى هذا الأساس عرف الفقه المالي

النفقات العادية والنفقات غير العادية حيث تقابل الأولى إيرادات عادية كالضرائب والرسوم ، وتقابل الثانية إيرادات غير عادية كالقروض والإصدار النقدي .

كذلك عرف الفقه المالي فكرة الميزانيات العادية ، والميزانيات غير العادية التي تقابل بين النفقات غير العادية والإيرادات غير العادية مثل ميزانيات الإنتاج والحروب .

على أن الفقه المالي اختلف في تحديد معايير التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية :

١ ـ فثمة معيار يعتمد على مدى نظام ودورية النفقة ، فالنفقات العادية هي التي تنفق سنوياً وبصفة منتظمة كمرتبات الموظفين ونفقات المرافق العامة . . . فهي تلزم لقيام الدولة بنشاطها العادي والمتكرر سنويا . أما النفقات غير العادية فلا تتكرر سنوياًفي الميزانية ، وإنما تأتي على سبيل الاستثناء لمواجهة ظروف معينة اقتصادية أو اجتماعية ، كإقامة خزان أو سكك حديدية أو مواجهة حرب أو خطر معين .

وقد انتقد هذا التقسيم على أساس أنه تقسيم تحكمي لأن فكرة الانتظام والدورية تتوقف على عامل المدة ، ومن ثم ما يعتبر نفقة غير دورية في المدة القصيرة قد يعتبر دورياً في المدة الطويلة كنفقات إنشاء الطرق والمواصلات مثلاً . كما أن النفقات الحربية أصبحت تتكرر بصفة دورية ، ومن ثم تدرج سنوياً في ميزانيات كثير من الدول .

٢ ـ وهناك معيار آخر يعتمد على المدة التي تنتج فيها النفقة العامة أثرها ، فالنفقة العامة هي تلك التي لا تتعدى آثارها الفترة المالية التي أنفقت فيها (سنة مثلا) ، ومن أمثلة ذلك الأجور والمرتبات وفوائد الدين العام ، أما النفقات غير العادية فهي تلك التي تتعدى آثارها هذه الفترة المالية ، فهي لا تحدث إذا إلا على فترات غير منتظمة .

ويمكن توجيه نفس الانتقادات السابقة إلى هذا المعيار كذلك .

٣ - ويرتبط المعيار الثالث للتفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية بمدى تحقيق ربحية أو إنتاجية النفقة العامة ، فقد رأى الفقه المالي التقليدي أنه يمكن الالتجاء إلى القرض كمصدر غير عادي من مصادر تمويل النشاط الاقتصادي في حالة استخدامه لتغطية نفقات عامة تولد دخلا كافيا يسمح برد القرض والوفاء بقيمة الفائدة .

وعليه فإن النفقات غير العادية تنحصر وفقاً لهذا المعيار في نطاق تلك النفقات التي تعطي دخلاً . ولأن هذا المعيار يضيق من نطاق النفقات غير العادية في توليدها للدخل المشار إليه، وبسبب تطور دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة على التفصيل الذي سبق أن أسلفنا إليه ، انتصرت فكرة الخدمة العامة على فكرة الربح التي كانت سائدة في الفقه التقليدي ، ومن ثم تم اللجوء إلى معيار أكثر اتساعا هو معيار الإنتاجية بدلاً من معيار الربحية ، وسنشير إلى هذه النقطة تفصيلاً عند بحث الآثار الاقتصادية للنفقات العامة .

ويهمنا في هذا النطاق أن نشير إلى أن هذا المعيار بدوره قد تعرض لنقد حول صعوبة تحديد مدلول متى تكون النفقات منتجة ومتى تكون غير منتجة . وعلى هذا الأساس وجهت إلى تقسيم النفقات العامة إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية انتقادات كثيرة لم يسلم من مواجهتها[1] .

النفقات العامة في علاقتها بالسوق :

ويضيف بعض الكتاب في هذا الخصوص تقسيماً آخر تحت عنوان : النفقات العامة في علاقتها بالسوق ، ووفقاً لهذا التقسيم توجد نفقات عامة لا علاقة لها بالسوق كنفقات وجود الدولة ذاتها مثل نفقات الدفاع والعلاقات الخارجية . . . كما توجد نفقات تعتبر شرطاً لوجود السوق كنفقات المحافظة على

(١) انظر : دكتور السيد عبد المولى ، المرجع السابق ، صفحة ٩٨ - ٩٩ .

النظام العام والخدمات الإدارية ، وتعتبر هذه النفقات جزءاً من نفقة الانتاج . وتوجد ثالثاً نفقات تكمل اقتصاد السوق وتستهدف إشباع حاجات يشترك في إشباعها النشاط الفردي ، ولكن لأهميتها تشارك الدولة فيها كنفقات التعليم والصحة . وأخيراً توجد نفقات تمثل تدخلاً في اقتصاد السوق بقصد توجيه النشاط الفردي ، كالإنفاق على إنتاج الدولة لبعض السلع المادية تحقيقاً لهذا الغرض(1) .

تلك هي أبرز تقسيمات النفقات العامة من الناحية الاقتصادية وبالانتهاء منها نكون قد انتهينا من تعريف وتقسيمات النفقات العامة سواء تلك التي ترتكز على معايير غير اقتصادية وهي التي سميت بالتقسيمات الوضعية ، أو التي ترتكز على معايير اقتصادية .

ونشير بعد ذلك إلى تقسيم النفقات العامة في ميزانية الكويت ، وذلك في ملحق مستقل لهذا الفصل .

ملحق الفصل الثاني

تقسيم النفقات العامة في ميزانية الكويت

تتضمن ميزانية الكويت تقسيمين رئيسيين للنفقات العامة ، الأول خاص بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية ، والثاني خاص بالهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة .

وتنقسم النفقات العامة في ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية إلى نفقات متعددة يتم بها تغطية الأبواب التالية : المرتبات ، المصروفات العامة ،

---

(1) انظر في تفصيل ذلك :

- دكتور محمد دويدار ، المرج السابق ، صفحة ٧٤ ـ ٧٥

- H. BROCHIER AND TABATONI, op; cit. p. 71

- Colm G. Essays in public Finance and Fiscal Policy (The Theory of public Expenditures), N. Y. 1955. pp. (33-36)

المصروفات غير المبوبة والمدفوعات التحويلية ، المشاريع الإنشائية ، وأخيراً الاستملاكات العامة .

كما تتضمن النفقات العامة تلك النفقات الخاصة بالهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة الآتية :

أ ـ الهيئات ذات الميزانيات الملحقة : مجلس الأمة ، بلدية الكويت ، الهيئة العامة للجنوب والخليج العربي ، جامعة الكويت وأخيراً الهيئة العامة للإسكان .

ب ـ الهيئات ذات الميزانيات المستقلة : بنك الكويت المركزي ، بنك التسليف والادخار ، الهيئة العامة للشعبية الصناعية ، الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية ، شركة صناعة الكيماويات البترولية، الخطوط الجوية الكويتية ، المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية ، المؤسسة العامة للموانىء ، معهد الكويت للأبحاث العلمية، مؤسسة البترول الكويتية ، شركة نفط الكويت ،وكالة الأنباء الكويتية .

وبالنظر إلى هذه التقسيمات نجد أن ميزانية الكويت لا تقتصر على معيار واحد في تقسيم النفقات العامة بها وفقا للتقسيمات الوضعية :

فهي تأخذ بالتقسيم الإداري للنفقات العامة حينما تنظر إلى الجهاز الذي يقوم بالإنفاق كما هو الحال بالنسبة للهيئات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة السالف الإشارة إليها . وهي تأخذ بالتقسيم الموضوعي للنفقات العامة ، أي الشيء موضوع الإنفاق ، كما هو الحال بالنسبة للمرتبات ، والمشاريع الإنشائية ، المواد الخام ، الاستملاكات العامة .

وأخيراً فإن ميزانية الكويت تأخذ بالتقسيم الوظيفي أو بمعيار الهدف من النفقة العامة ، كما هو الحال بالنسبة للخدمات العامة ، والدفاع والأمن ، خدمات المجتمع ، والخدمات الإقتصادية . . . الخ .

وكما تأخذ ميزانية الكويت بالتقسيمات الوضعية ، فهي تأخذ كذلك بالتقسيم الاقتصادي للنفقات العامة ، فهناك النفقات الجارية ، والنفقات التحويليـة ، والنفقات الإنشائية ، وكذلك الاستملاكات العامة .

ويعني ذلك أن ميزانية الكويت تأخذ بمزيج من التقسيمات الوضعية ، وبينها وبين التقسيمات الاقتصادية ، ذلك أن هذا الإتجاه من جانب واضعي تلك الميزانية يفيد في التعرف على احتياجات الحكومة من الموارد مالية كانت أو عينية ونسب استخدام هذه الموارد ، ومن ثم في التخطيط للمشتريات من السلع والخدمات المختلفة . كما يفيد في التعرف على اتجاهات النفقات العامة والوزن النسبي لكل نفقة منها ، كما يساعد على الأخذ بالتخطيط المالي .

وأخيراً ، فإن هذا التقسيم يفيد وزارة المالية عند توزيع اعتمادات الإنفاق العام ـ وقت إعداد الميزانية العامة ـ على الوزارات والمصالح أو الهيئات .

وعلى أي حال فإن هذا هو الاتجاه الحديث في تقسيمات النفقات العامة . ومع ذلك فإن تطور دور دولة الكويت في الحياة الإقتصادية والإجتماعية ترتب عليه من ناحية أخرى تقسيم الوزارات إلى إدارات وهيئات وفروع وأقسام ، الأمر الذي تعين معه إنشاء جهاز للمحاسبة الحكومية يمكن معه مراقبة مختلف نشاطات الإدارات الحكومية ، وهو ما سنشير إليه في إطار الميزانية العامة بالباب الثالث .

الفصل الثالث

نطاق النفقات العامة

يقصد بنطاق النفقات العامة المسارات المختلفة لهذه النفقات ، ومدى اتساع رقعتها في كل من هذه المسارات سواء من الناحية المكانية أو من ناحية عدد المستفيدين من الخدمات التي تغطيها هذه النفقات .

وكلما اتسع نطاق النفقات العامة كلما اتسع حجم هذه النفقات ، ويعتبر من الظواهر الملفتة للنظر زيادة حجم النفقات العامة عاماً بعد آخر بصرف النظر عن درجة النمو الاقتصادي واختلاف أساليب الإنتاج بين الدول .

وإذا ما تحدد نطاق وحجم النفقات العامة في دولة معينة ، وفي فترة معينة ، فإن الوزن النسبي لكل نوع من أنواع النفقة في إطار النفقات العامة ككل يبين هيكل الإنفاق العام .

وبالنظر إلى حجم النفقات العامة كنسبة من الدخل القومي ، فإنه يتضح لنا إلى أي مدى تكمن أهمية الدور الذي تقوم به الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

على أنه عند النظر إلى هيكل النفقات العامة ، فإنه يتضح لنا كذلك كيف يتم توزيع النفقات بين نواحي أنشطة الدولة المختلفة ، ومن ثم يمكن التوصل

إلى الأهمية النسبية لكل وظيفة من الوظائف التي تقوم بها الدولة في حياة المجتمع .

والواقع أن اتساع نطاق النفقات العامة في العصر الحديث أصبح سمة بارزة في الاقتصـادات المعاصرة ، الأمر الذي يدعو إلى بحث أسباب الزيادة المطـردة لهذه النفقات ، ومحاولة الوقوف على حدود هذه النفقات العامة .

وعليه ، فإنه يمكن أن نشير في مبحث أول إلى ظاهرة التزايد المطرد للنفقات العامة ، ونشير في ملحق لهذا المبحث إلى تطور النفقات العامة في الاقتصاد الكويتي ، وفي مبحث ثانٍ إلى حدود النفقات العامة .

المبحث الأول

ظاهرة التزايد المطرد للنفقات العامة

يبين استقراء التاريخ المالي للاقتصـادات الرأسمالية تزايد حجم النفقات العامة مع الزيادة في الدخل القومي كاتجاه من اتجاهات التطور في الزمن الطويل ، ومعنى تزايد حجم النفقات العامة تزايد كمية المدفوعات النقدية التي تنفقها الدولة أداء لدورها في المجتمع . لكن ما هي أسباب هذه الزيادة ؟ وهل تعتبر الزيادة المطـردة في النفقات العامة زيادة حقيقية أم زيادة ظاهرية ؟ .

الواقع أن أول من لفت الأنظار إلى هذه الظاهرة ، ظاهـرة تزايد حجم النفقات العامة هو الاقتصادي الألماني فاجنر A. Wagner حيث انتهى من دراسة له في ذلك حول تطور هذه النفقات في الدول الأوروربية في القرن التاسع عشر ، إلى القول بوجود اتجاه عام نحو ازدياد نشاط الدولة المالي مع التطور الاقتصادي للجماعة ، وقد صاغ ذلك في قانون اقتصادي سمى باسمه مـؤداه أنه كلما حقق مجتمع معين معدلاً من النمو الإقتصادي فإن ذلك يستتبع اتساع نشاط الدولة المالي وبالتالي زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج القومي .

وفي هذا الخصوص فرق فاجنر بين وظائف ثلاثة للدولة[1] : الأولى وظيفتها في الحفاظ على الأمن حيث أرجع تزايد النفقات العامة في ذلك إلى اتجاه الدولة إلى الأخذ بمركزية الإدارة من ناحية والتوسع في استخدام الآلات وقمع الاضطرابات الداخلية نتيجة لتعقد الحياة الاقتصادية من ناحية أخرى .

أما بالنسبة للوظيفة الثانية للدولة فيرى « فاجنر » أن أسباب تزايد النفقات العامة ترجع معها إلى تزايد وظيفتها الإنتاجية من خلال التقدم الفني وإمكانية الأخذ بنظام المؤسسات بدلاً من الشركات المساهمة ، أما عن الوظيفة الثالثة فتتعلق بالناحية الاجتماعية ومعها أرجع « فاجنر » كذلك تزايد النفقات العامة إلى الرغبة في القضاء على الاحتكارات الصغيرة التي تؤدي إلى عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي ، وعدم استفادة كافة الطوائف الاجتماعية من نتائج النمو الإقتصادي .

وقد تولى بعد « فاجنر » كثير من الكتاب تفسير هذه الظاهرة[2] مع بيان العلاقة بين حجم النفقات العامة ومراحل النمو الاقتصادي ، والعوامل المحددة لحجم النفقات العامة وضوابطها .

أسباب تزايد النفقات العامة[3] :

لا يعني تزايد النفقات العامة زيادة المنفعة المترتبة عليها بالضرورة والتي

---

(١) انظر : - A. T. Peacock and J. Wiesman: «Determinantsof Government Expenditure» in «Public Expenditure Analysis», Edited by B.S. Sahni, Rotterdam University Press, 1972, pp. (167- 170)

(٢) انظر لنفس الكاتبين السالف الإشارة إليهما دراسة بعنوان :
«The Growth of Public expenditure in the United Kingdom», Bureau of Economic Research, London, 1961.
وكذلك R. Musgrave, Fiscal Systems, op. cit., pp. 91- 124

(٣) انظر :- دكتور محمود رياض عطية ، أسباب ازدياد النفقات العامة في مصر ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة (فؤاد الأول) بالقاهرة ١٩٤٨ .
- دكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، صفحة (٦٥ - ٨٢)
- دكتور أحمد جامع ، المرجع السابق ، صفحة (٧٤ - ٨١)
- دكتور محمد لبيب شقير ، علم المالية العامة القاهرة ١٩٥٧ ، ص ٤٤ وما بعدها .

تتمثل في شكل زيادة في أنواع الخدمات وتحسين مستواها ، كما لا يعني ذلك حتما زيادة التكاليف العامة على الأفراد . فقد ترجع هذه الزيادة كلها أو في جزء منها إلى أسباب ظاهرية تؤدي إلى زيادة رقم النفقات العامة دون زيادة هذه المنفعة أو تحسينها ، أو زيادة عبء التكاليف العامة دون مقابل فعلي ، وتعتبر هذه الزيادة في النفقات العامة هنا زيادة ظاهرية .

ومن ناحية أخرى فإن الزيادة الحقيقية في النفقات العامة تعني بالمقابل لذلك زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات ، وبالتالي زيادة عبء التكاليف العامة بنسبة معينة ، ويدل ذلك غالباً على ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

ونشير فيما يلي بإيجاز إلى أسباب الزيادة الظاهرية ثم الزيادة الحقيقية للنفقات العامة .

أولاً : الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة :

يمكن تلخيص هذه الأسباب في تدهور قيمة النقود ، وحدوث زيادة في الرقعة الإقليمية لبعض الدول ، وأخيراً في اختلاف طرق المحاسبة المالية .

١ - انخفاض قيمة النقود :

يعني انخفاض قيمة النقود حدوث انخفاض في قوتها الشرائية ، وبالتالي نقص مقدار السلع والخدمات التي كان يمكن الحصول عليها بذات القدر من الوحدات النقدية قبل ذلك . والواقع أن القوة الشرائية للنقود أصبحت أقل مما كانت عليه في الماضي ، ومن ثم أدى انخفاض قيمة النقود إلى أن تدفع الحكومات عدداً من وحدات النقد أكبر مما كانت تدفعه من قبل للحصول على ذات المقدار من السلع والخدمات ، وعليه لو كانت الحكومات اقتصرت على شراء نفس القدر من السلع والخدمات دون زيادة لكان عليها أن تدفع ثمناً لها أكثر من ذي قبل .

ويترتب على انخفاض قيمة النقود أن يكون جزء من الزيادة في رقم النفقات العامة زيادة ظاهرية بمعنى أنه لا يترتب عليها زيادة في المنفعة المترتبة على هذه النفقة أو زيادة في أعباء التكاليف العامة على الأفراد ، ويتحدد هذا الجزء بنسبة انخفاض قيمة النقود في فترة معينة ، ويتعين لاستبعاده الاستعانة بالأرقام القياسية لأسعار الجملة باعتبارها وسيلة للاستدلال على التغير في قيمة النقود .

٢ ـ حدوث زيادة في الرقعة الإقليمية للدولة :

ويترتب كذلك على زيادة مساحة الدولة (الأراضي المحتلة بالنسبة لاسرائيل مثلا ، ومنطقة الالزاس واللورين بالنسبة لكل من ألمانيا وفرنسا) زيادة في النفقات العامة للدولة ، وتتفاوت هذه النفقات العامة وفقا لمساحة ودرجة تقدم الرقعة الاقليمية المضمومة للدولة ، وهي أيضاً كما قد يبدو زيادة ظاهرية بالنسبة لسكان الدولة الأصليين وذلك على فرض ثبات القوة الشرائية والفن المالي ، وعلى أساس أنه لم يترتب عليها زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة عليهم دون مقابل فعلي .

٣ ـ اختلاف طرق المحاسبة المالية :

فقد كان المتبع فيما مضى أن تخصص بعض الايرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة ، ومن ثم لم تكن تظهر نفقاتها ولا إيراداتها في الميزانية العامة للدولة مما كان يجعل النفقات الواردة في هذه الميزانية أقل من حقيقتها .

أما في العصر الحديث فقد اتبع مبدأ وحدة أو عمومية الميزانية على نحو ما سنرى عند دراستنا للميزانية ، ويقتضي هذا المبدأ قيد كل النفقات وكل الإيرادات ـ دون تخصيص ـ في الميزانية العامة ، وقد ترتب على ذلك بالطبع أن ظهرت نفقات عامة كانت تجري فيما مضى ولم تكن تظهر بالميزانية العامة للدولة ، وتعتبر هذه الزيادة في النفقات العامة من قبيل الزيادة الظاهرية اقتضتها

ظروف تغيير طرق المحاسبة المالية في الميزانية العامة للدولة .

تلك هي الأسباب الظاهرية لظاهرة تزايد النفقات العامة ، ومع تواتر الفقه المالي على الإشارة إليها ، فإن بعض الكتاب يشيرون إلى أن الكلام عن الزيادة المستمرة في حجم الإنفاق العام في الاقتصادات الرأسمالية يعني زيادة حقيقية تقابلها زيادة مستمرة في عدد وحدات الخدمات العامة ، ويستثنون من ذلك فقط الجزء من الزيادة في الإنفاق العام الذي ينتج عن الارتفاع المستمر في الأثمان حيث يمثل في هذه الحالة زيادة ظاهرية[1] ، وبمعنى آخر يأخذ هذا الرأي بالسبب الأول فقط من أسباب الزيادة الظاهرية للنفقات العامة وهو انخفاض قيمة النقود ، ونحن نؤيد هذا الرأي خاصة وأن السبب الثاني لهذه الزيادة الخاص بحدوث زيادة في الرقعة الإقليمية يمثل ـ على العكس ـ عبئاً على الدولة الضامة مظهره زيادة نسبة الضرائب على المواطنين . ومن البديهي أن نسبة من هذه الضرائب الجديدة في إسرائيل تخصص لحفظ الأمن على الأقل في الأراضي التي تحتلها . كما أن السبب الثالث لهذه الزيادة الظاهرية الخاص باختلاف طرق المحاسبة المالية أصبح سبباً تاريخياً أكثر منه واقعياً بعد اعتناق مذهب وحدة أو عمومية الميزانية بين الدول بصفة أساسية .

ونتابع بعد ذلك الإشارة إلى الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة .

ثانياً : الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة :

سبق أن رأينا في المقدمة العامة أن دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية قد تطور من « دولة حارسة » إلى « دولة متدخلة » الأمر الذي ترتب عليه اتساع نشاط الدولة المالي وبالتالي اتساع نطاق النفقات العامة بالمعنى الذي أسلفنا الإشارة إليه .

ويمكن إجمال الأسباب الحقيقة لتزايد النفقات العامة ـ في هذا المجال ـ فيما يلي :

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، المرجع السابق ، صفحة (٨٨ ـ ٨٩)

١ - ازدياد تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية :

فقد أدى تغير الفلسفة الاقتصادية التي كانت سائدة في القرن التاسع عشر في ظل المذهب الحر إلى تغيير دور الدولة بالتبعية ، وقد رأينا أن خير معبر لسياسة الحرية في ذلك كان آدم سميث الذي قصر دور الدولة على الأمن الخارجي والأمن الداخلي والقضاء وذلك على التفصيل الذي سلف أن أشرنا إليه .

كما رأينا أن هذه السياسة فقدت قوتها شيئا فشيئا إزاء الكساد الكبير الذي بدأ عام ١٩٢٩ خاصة بعد أن ظهرت عيوبها ممثلة أساسا في البطالة والاحتكار وسوء توزيع الثروة والدخول وبقاء كثير من الدول في حالة تأخر اقتصادي .

وإزاء ذلك أخذت الفلسفة الاقتصادية بمذهب التدخل في الحياة الاقتصادية من جانب الدولة سواء في شكل شركات مختلطة أو من خلال سياسة التأميم التي بدىء بها في صناعة الاستخراج والنقل والبنوك .

وليس من شك في أن سياسة التدخل هذه ارتبطت بزيادة مطردة في حجم النفقات العامة .

وحتى بالنسبة للدور التقليدي للدولة فقد اتسع حجم النفقات العامة . فبالنسبة للدفاع الخارجي قامت الدولة بإنشاء العديد من مصانع الأسلحة وإنشاء قواعد عسكرية ، ودفع أجور لمن يعملون بهذه المصانع والقواعد . ومع التغير السريع في احتياجات الدفاع يتضح لنا إلى أي حد ازداد حجم النفقات العامة الأمر الذي يؤثر بدوره في النشاط الاقتصادي ككل من خلال خلق الطلب الكلي الفعال الذي يضمن للاقتصاد مستوى معينا من التشغيل . وقد أدى تمويل الحروب الكبيرة ، وإزالة آثار هذه الحروب بعد أن وضعت أوزارها، في صورة تعويضات أو استثمارات لاعادة التعمير ، إلى الارتفاع بحجم الدين نتيجة للالتجاء للقروض ثم زيادة النفقات العامة المخصصة لخدمة هذا الدين العام .

أما بالنسبة لوظيفة الأمن الداخلي ، فقد اتسع كذلك حجم النفقات العامة معها عن طريق زيادة اعتمادات الوظائف الحمائية كالبوليس والقضاء

والوظائف الإدارية سواء كانت مركزية أو محلية .

٢ ـ تغير الدور الاجتماعي للدولة :

كانت الفلسفة الاجتماعية السائدة في القرن التاسع عشر مرتبطة بالفلسفة الاقتصادية وذلك لأن موضوعهما واحد وهو الإنسان الذي ينشغل علم الاقتصاد السياسي والمالية العامة فرع منه ببحث ودراسة القواعد التي تحكم إنتاج وتوزيع السلع والخدمات اشباعا لحاجاته الخاصة أو العامة .

وقد كانت الفلسفة الاجتماعية تقضي بأن البقاء للأصلح ، ولا تتدخل الدولة لتقوية أي فرد اجتماعيا ، ونتيجة لذلك ظهر التفاوت الاجتماعي صارخا . لكن أمام انتشار المذاهب الاشتراكية ، وتقدم الوعي الاجتماعي . وبروز دور الطبقات العاملة ، لم تقف الدولة موقف المتفرج وإنما ساهمت بمشروعات اجتماعية ترفع من المركز الاجتماعي للأفراد ، وخاصة عن طريق مشروعات الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية ضد البطالة والمرض والعجز والوفاة .

وقد ترتب على ذلك بالطبع ازدياد حجم النفقات العامة زيادة جوهرية ، خاصة بعد أن ازداد الانفاق على التعليم والصحة وبعد أن أصبح الإنفاق عليهما في الدولة الرأسمالية المعاصرة إنفاقاً يتم تحقيقا لأغراض اجتماعية ، وبعد أن ازداد كذلك حجم السكان واتسعت المدن وتشعبت وظائف الدولة في هذا المجال .

٣ ـ تغير الدور السياسي للدولة :

تغير كذلك دور الدولة السياسي على المستوى الداخلي وعلى المستوى الدولي ، ففي النطاق الداخلي انتشرت المذاهب الديمقراطية التي تضمن في جوهرها سيادة الطبقات الشعبية لأنها الطبقات الأكثر عددا ، وفي سبيل الاحتفاظ برضاء هذه الطبقات تقيم الحكومات المختلفة مشروعات لخدمتها الأمر

الذي تزداد معه النفقات العامة ، كما أن النواب يسعون في سبيل استرضاء ناخبيهم إلى التقدم بمشروعات لخدمة أهالي ومواطني دوائرهم الانتخابية بما يزيد كذلك من حجم هذه النفقات .

أما على المستوى الدولي فقد ازدادت أهمية التمثيل السياسي بين الدول الأمر الذي يتعين تدعيمه باستمرار ، كذلك برزت إلى الوجود المنظمات الدولية والإقليمية حيث تشارك الدول فيها بأنصبة نقدية مختلفة ومن ثم ازداد معها أيضاً حجم النفقات العامة .

تلك فكرة محدودة عن الأسباب الظاهرية والأسباب الحقيقية للتزايد المطرد في النفقات العامة ، وهي مع تزايدها من الصعب تخفيضها أو إبقاؤها ضمن حدود معينة لأسباب اجتماعية مختلفة منها عدم إمكان الاستغناء عن بعض العاملين الذين قد يزيدون عن الحاجة أو الضغوط التي تظهر عند القيام بإصلاح إداري يترتب عليه إلغاء نفقة عامة معينة . . . الخ . ولهذا يتعين أن تكون الإيرادات العامة على درجة من المرونة لتواجه هذا التزايد في النفقات ، الأمر الذي يلقي اهتماما بنظام الضرائب على أساس أن الضريبة هي أكثر الإيرادات مرونة في هذا السبيل .

ملحق المبحث الأول

تطور النفقات العامة في الاقتصاد الكويتي

تزايد الإنفاق العام باضطراد في الاقتصاد الكويتي تبعا لتزايد إيرادات النفط ، الأمر الذي ترتب عليه تزايد الإنفاق على الخدمات الاجتماعية ، ورأس المال الاجتماعي Social Overhead Capital . وفي هذا كان الإنفاق العام الفعلي عام ١٩٦١/٦٠ مبلغ ١٣٥,١ مليون دينار كويتي ، في حين كان في عام ١٩٥٠ مبلغ ٤,٢ مليون دينار فقط .

وقد تطورت النفقات العامة في تزايدها خلال السنوات من ٦٠/ ١٩٦١

المشار اليها حتى سنة ٨٠/ ١٩٨١ كما هو موضح بالجدول رقم (٢) الذي يتضمن اعتمادات ومصروفات ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية بما فيها المشاريع الإنشائية والاستملاكات العامة واعتمادات ومصروفات الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة فيما عدا مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية ، وشركة نفط الكويت وشركة صناعة الكيماويات البترولية والمؤسسة العامة للموانى ومؤسسة البترول الكويتية لاختلاف سنتهم المالية .

جدول رقم (٢)

إلى أقرب مليون دينار وبالأسعار الجارية

السنة المالية	الميزانية		الحساب الختامي		نسبة الحساب الختامي إلى تقديرات الميزانية ٪
	تقديري	نسبة الزيادة ٪	فعلي	نسبة الزيادة ٪	
١٩٦١/١٩٦٠	١٥١,٧		١٣٥,١		٨٩,٠
١٩٦٢/١٩٦١	١٥٥,٢	٢,٣	١٦١,٧	١٩,٧	١٠٤,٢
١٩٦٣/١٩٦٢	١٧٣,١	١٤,١	١٦٥,٢	٢٢,٣	٩٥,٤
١٩٦٤/١٩٦٣	١٨٠,٣	١٨,٨	١٧٦,٧	٣٠,٨	٩٨,٠
١٩٦٥/١٩٦٤	٢٠١,٧	٣٢,٩	١٨٢,٥	٢٥,١	٩٠,٥
١٩٦٦/١٩٦٥	٢٢٣,٢	٤٧,١	٢٤٩,٠	٨٤,٣	١١١,٥
١٩٦٧/١٩٦٦	٢٤٣,٢	٦٠,٣	٢٩٢,٣	١١٦,٤	١٢٠,٢
١٩٦٨/١٩٦٧	٢٨٥,٧	٨٨,٣	٣٢٥,٤	١٤٠,٩	١١٣,٩
١٩٦٩/١٩٦٨	٢٥٦,٦	٦٩,١	٢٦٤,٢	٩٥,٦	١٠٢,٩
١٩٧٠/١٩٦٩	٣٠٢,٤	٩٩,٣	٢٨٦,٧	١١٢,٢	٩٤,٨
١٩٧١/١٩٧٠	٣٢٢,٨	١١٢,٨	٣٠٦,٩	١٢٧,٢	٩٥,١
١٩٧٢/١٩٧١	٣٥٨,٢	١٣٦,١	٣٥١,٢	١٦٠,٠	٩٨,٠
١٩٧٣/١٩٧٢	٤١٤,٧	١٧٣,٤	٣٩٧,٨	١٩٤,٤	٩٥,٩

تابع جدول رقم (٢)

السنة المالية	الميزانية		الحساب الختامي		نسبة الحساب الختامي إلى تقديرات الميزانية ٪
	تقديري	نسبة الزيادة ٪	فعلي	نسبة الزيادة ٪	
١٩٧٤/١٩٧٣ *	٤٥٣,١	٢٠٠,٠	٥٣٨,٦	٢٩٨,٧	١١٨,٩
١٩٧٥/١٩٧٤	٥٧٩,٦	٢٨٢,١	١٠٩١,٨	٧٠٨,١	١٨٨,٤
١٩٧٦ ١٩٧٥	٨٣٦,١	٤٥١,٢	١٠٣٧,٨	٦٦٨,٢	١٢٤,١
١٩٧٧/١٩٧٦	١٤٠١,٨	٨٢٤,١	١٣٨٩,١	٩٢٨,٢	٩٩,١
١٩٧٨/١٩٧٧	٢٠٥٤,٦	١٢٥٤,٤	١٧٧٩,٧	١٢١٧,٣	٨٦,٦
١٩٧٩/١٩٧٨	١٩٨٦,٤	١٢٠٩,٤	١٧٣٦,٣	١١٨٥,٢	٨٧,٤
١٩٨٠/١٩٧٩	٢٣٠٠,٥	١٤١٤,٣	٢٣٢٨,٦	١٦٢٣,٦	١٠١,٢
١٩٨١/١٩٨٠ (ميزانية)	٢٩٨٥,١	١٨٦٧,٨			
١٩٨٢/١٩٨١ (مشروع)	٣٢٣٠,٧	٢٠٩٥,٦			

المصدر : جدول رقم (١٥) من بيان وزير المالية عن مشروع ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية والميزانيات الملحقة والمستقلة للسنة المالية ١٩٨٢/٨١ .

- السنة المالية ١٩٦١/٦٠ سنة الأساس .

* عن خمسة عشر شهرا .

ومن استعراض هذا الجدول يتضح لنا أن النفقات العامة الفعلية ازدادت منذ عام ١٩٦١/٦٠ إلى عام ١٩٦٨/٦٧ بنسبة ١٤٠,٩٪، وإلى عام ١٩٧٥/١٩٧٤ بنسبة ٧٠٨,١٪، وإلى عام ١٩٧٩/٧٨ بنسبة ١١٨٥,٢٪.

وبصفة عامة نجد أن هذه النفقات قد تعاظمت في حجمها باستمرار منذ عام ١٩٧٤/٧٣ ، ولعل ذلك يرجع إلى زيادة إيرادات النفط خاصة بعد أن عقدت اتفاقية المشاركة التي تم التصديق عليها بواسطة المجلس النيابي، وصدرت بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٧٤ والتي آلت بموجبها لحكومة الكويت

اعتبارا من أول يناير ١٩٧٤ نسبة ٦٠٪ من العمليات والحقوق البترولية للشركتين : البترول البريطانية (كويت) و« جلف كويت ».

وجدير بالذكر أن نشير إلى أنه في بداية السبعينيات كانت النفقات العامة تمثل حوالي ٦٧,٢٪ من الناتج القومي الإجمالي غير البترولي ، على أنه بعد الزيادة الكبيرة في ثمن البترول اعتبارا من منتصف ذات العقد ازداد حجم النفقات العامة ، ومن ثم تناقصت نسبتها إلى الناتج القومي غير البترولي إلى ٦١,٢٪.

ومع ذلك فقد وصلت النسبة بين النفقات العامة والناتج القومي الإجمالي غير البترولي في عام ١٩٧٨/٧٧ إلى ٩٨,٦٪ ، إلا أنها تناقضت في نهاية العقد تبعا لتناقض الإنفاق العام كسياسة اتبعتها الدولة في هذا الخصوص .

ويوضح الجدول رقم (٣) تلك المتغيرات :

جدول رقم (٣)

إلى أقرب مليون دينار وبالأسعار الجارية

	١٩٧٣/٧٢	١٩٧٥/٧٤	١٩٧٨/٧٧	١٩٧٩/٧٨
(١) إجمالي النفقات العامة	٣٧٣	٦٠٥	١٥٣٠	١٥١٦
(٢) الناتج القومي غير البترولي	٥٥٥	٩٨٨	١٥٥١	١٧٥٦
نسبة (١) الى (٢)٪	٦٠	٦١,٢	٩٨,٦	٨٦,٣

(١) لا تتضمن القروض الداخلية والمساهمة في الشركات المحلية ونفقات تمويل المؤسسات الحكومية .

ونظرا لأنه يسود الاعتماد بمحدودية الطاقة الاستيعابية للنفقات العامة ، أي محدودية حجم النفقات العامة التي تستوعبها دولة الكويت على ضوء تزايد الموارد البترولية ، وما يترتب على ذلك من آثار ، فقد اختير نظام استملاك الأرض كأداة اضافية يترتب عليها تحويل جانب من النفقات العامة إلى القطاع

الخاص بهدف تدعيمه للقيام بدوره في عملية التنمية . ولذلك كان ثلث النفقات العامة تقريبا مخصصا لهذا النظام خلال ميزانية عام ١٩٦١/٦٠ .

ووفقا لذات الميزانية كان برنامج استملاك الأرض أكبر حجما من حجم القطاع العام .

على أنه في أواخر الستينيات كانت النفقات التحويلية من خلال نظام استملاك الأرض تتناقص ، في الوقت الذي تتزايد معه النفقات العامة التي تنفق على الخدمات الاجتماعية عموما مثل الأمن والعدالة والتعليم والصحة والاسكان والكهرباء والمياه والنقل وغير ذلك من الخدمات الاجتماعية .

ويمكن التعرف على الوزن النسبي للنفقات العامة تبعا لتقسيمها الاقتصادي حيث تضم بالاضافة الى نفقات استملاك الأرض ، النفقات الجارية ، والتحويلية ، والإنشائية ، وذلك في السنوات من ١٩٧٨/٧٧ إلى ١٩٨١/٨٠ كما يلي :

جدول رقم (٤)

إلى أقرب مليون دينار وبالاسعار الجارية

البيان	١٩٧٨/٧٧		١٩٧٩/٧٨		١٩٨٠/٧٩		١٩٨١/٨٠		١٩٨٢/٨١	
	ختامي	٪	ختامي	٪	ميزانية	٪	م	٪	م م	٪
النفقات الجارية	٩٦٢,٩	٥٤,١	٩٥٤,٥	٥٥	١٢٠٧,٣	٥٢,٢	١٦٧٢,٨	٥٦,١	١٧٧٩,٣	٥٣,٤
النفقات التحويلية	٢٥٤,٤	١٤,٣	٢٤٤,٢	١٤,١	٣٥٠٠,٧	١٥,٢	٤٤٣,١	١٤,٨	٤٨٩,٢	١٤,٧
الاستملاكات العامة	١٢٩,٢	٧,٣	٩٦,٢	٥,٥	١٥٠٠,٠	٦,٥	٢٠٠,٠	٦,٧	٣٠٠,٠	٩,٠
النفقات الإنشائية	٤٣٣,٢	٢٤,٣	٤٤١,٤	٢٥,٤	٥٩٢,٥	٢٥,٨	٦٦٩,٢	٢٢,٤	٧٦٢,٢	٢٢,٩
الجملة	١٧٧٩,٩	١٠٠	١٧٣٦,٣	١٠٠	٢٣٠٠,٥	١٠٠	٢٩٨٥,١	١٠٠	٣٣٣٠,٧	١٠٠

م : ميزانية ، م م : مشروع ميزانية

المصدر : من بيان وزير المالية عن مشروع ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية والميزانيات الملحقة والمستقلة للسنة المالية ١٩٨١/٨٠ ، ٨١/ ١٩٨٢ (جدول رقم ١٦)

ويلاحظ أن النفقات الجارية تتزايد باطـراد. في إطار تزايد النفقات العامة ككل ، ويرجع ذلك أساسا إلى الاهتمام بالخدمات العامة مثل خدمات : الأمن والعدالة ، والدفاع ، والخدمات الاجتماعية مثل : الصحة ، والتعليم ، والاسكان .

ولعل عرض تفاصيل هذه البنود يؤيد هذا النظر كما يوضحه الجدول رقم (٥) .

جدول رقم (٥)

بالمليون دينار وبالأسعار الجارية

البيان	١٩٧٨/٧٧		١٩٧٩/٧٨		١٩٨٠/٧٩			
	ختامي	٪	ختامي	٪	ميزانية	٪	مشروع ميزانية	٪
الأمن والعدالة	٥٧,٥	٣,٢	٥٩,٢	٣,٤	٨٣,٩	٣,٦	٩٣,٢	٣,١
الدفاع	٢٣٠,٦	١٣	٢٠٩,٧	١٢,١	٢٤٢,٣	١٠,٦	٢٧٤,٠	٩,٢
الخدمات التعليمية	١٧٢,٥	٩,٧	١٧١,٨	٩,٩	٢٣١,٧	٩,٦	٢٤٦,٨	٨,٣
الخدمات الصحية	٩٨,٧	٥,٥	٩٩,٣	٥,٧	١١٢,٢	٤,٩	١٣٦,٩	٤,٦
الاسكان	١١٦,٦	٦,٥	١٢٨,١	٧,٤	١٧١,٦	٧,٥	١٥١,٣	٥,١
الزراعة والثروة السمكية	١,٠	٠,١	٠,٦	-	٢,٠	٠,١	٣,٨	٠,١

المصدر : المرجع السالف الاشارة اليه

ولعل مثل هذا الاتجاه يشير إلى أن دولة الكويت تستهدف تحقيق مصلحة المواطنين من خلال مشاركتهم في إيرادات النفط في صورة هذه الخدمات وخاصة الاجتماعية منها ، ويؤيد ذلك ضعف الاعتمادات المخصصة للقطاع الزراعي والثروة السمكية .

وبتتبع نفقات الاستملاكات العامة منذ عام ١٩٧٠/٦٩ وحتى عام

١٩٨٠/٧٩ نجد أن نسبتها من النفقات العامة ككل بلغت على التوالي كما يلي وفقا للحساب الختامي[١] : ٣,٤ ، ـ,٨ ، ٥,٧ ، ٥,٨ ، ٤,٧ ، ١٢,٤ ، ٨,٦ ، ١٢,٠ ، ٧,٣ ، ٥,٥ ، ١٤,٢ .

ومن ذلك يتضح إلى أي حد يمثل هذا البند أهمية في إطار النفقات العامة .

أما بالنسبة للنفقات الإنشائية فقد تزايدت من ٢٣٪ في أوائل الستينات حتى وصلت في عام ١٩٧٨/٧٧ إلى ٢٤,٣٪ ، وفي عام ١٩٧٩/٧٨ إلى ٢٥,٤٪ كما هو موضح بالجدول رقم (٤).

وترتبط زيادة هذه النفقات أساسا بزيادة حجم القطاع العام الاسكاني للسكان الكويتيين ، تزايد الاستثمار في المشروعات الصناعية وخاصة صناعة البتروكيماويات ، والمشاركة في بعض المشروعات الدولية مع القطاع الخاص .

ويشير ذلك من ناحية اخرى إلى تزايد أهمية القطاع العام الكويتي بسبب تزايد تدخل الدول في الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

المبحث الثاني

حدود النفقات العامة

رأينا في مجال بحث العلاقة بين الماليـة العامة والمالية الخاصة أن حجم النفقات العامة التي ترغب الدولة في القيام بها تحقيقا لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية هو الذي يحدد ابتداء مقدار ما يجب أن تحصل عليه من إيرادات لتغطية هذه النفقات ، وهذا على عكس المالية الخاصة حيث أن الإيرادات هي التي تحدد حجم النفقات .

(١) انظر : وزارة المالية ، إدارة الميزانية العامه ، الإيرادات والمصروفات خلال عشر سنوات ، ١٩٨٠ جدول رقم (٣)

ـ بيان وزير المالية عن مشروع ميزانية ٨١ / ١٩٨٢ جدول رقم (١٨

لكن ألا توجد قيود تحد من إمكانيات زيادة هذه النفقات العامة خاصة في ظل قيام ظاهرة التزايد المطرد معها والتي أسلفنا الإشارة اليها ؟

الواقع أن بعض الكتاب[١] يرون أن نسبة النفقات العامة يجب ألا تتجاوز ٢٥٪ أو ٣٠٪ من الدخل القومي ، وإذا كان هذا الرأي يؤكد الصلة والارتباط بين الدخل القومي والنفقات العامة ، فإنه يحدد نسبة جامدة متجاهلا آثار كل نوع من النفقات العامة التي قد يحسن معها زيادة هذه النسبة .

ويرى البعض الآخر من الكتاب ضرورة أخذ العوامل التي تحد من حجم النفقات العامة في الاعتبار مثل : قدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة ، وضرورة المحافظة على قيمة النقود ، ومراعاة مستوى النشاط الاقتصادي ، ومدى تحقيق المنفعة الجماعية[٢] . ويمكن أن ينصرف الاعتبار الأخير إلى ضرورة مراعاة حجم الأمثل للنفقات العامة .

ونستطيع أن نشير بإيجاز إلى كل من هذه الاعتبارات فيما يلي :

أولا ـ قدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة : الطاقة الضريبية :

وتعد الضرائب أهم مصادر الإيرادات في العصر الحديث ، ومع ذلك لا تستطيع الدولة زيادتها دون ما حدود وإلا ضعف الحافز على الإنتاج والعمل لدى الأفراد ولجئوا إلى التهرب بكل طريق من دفع الضريبة ، ومن ثم تفقد الدولة القدرة على زيادة الإيرادات العامة من خلال الضريبة حيث تحدها ما يسمى بالطاقة الضريبية Taxable Capacity والتي تمثل الحد الذي يستطيع معه الدخل القومي التحمل بأقصى حصيلة ضريبية ممكنة وإلا تأثرت بعد ذلك الموارد التي تستقى منها الضريبة حصيلتها ، وهو في غير صالح الاقتصاد القومي .

---

(١) انظر : Bastable. Public Finance, London, 1927, p. 136

(٢) انظر : دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، المرجع السابق، صفحة ٤٢ ـ ٦٤)

وتستخدم عادة نسبة اجمالي الحصيلة الضريبية إلى الدخل القومي لبلد ما كمؤشر لمقدرتهاالضريبية ، وقد تفاوتتهذه النسبة بين ١٧,٨٪ عام ١٩٣٩/٣٨ إلى ٢٠,٣٪ عام ١٩٦٦/٦٥ بالنسبة لمصر ، وهي تعتبر نسبة منخفضة إذ تبلغ هذه النسبة أكثر من ٣٠٪ بالنسبة للدول الرأسمالية المتقدمة[١] .

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن هذا المؤشر يعبّر عما يمكن أن يسمى بالمقدرة الفعلية ، وهو يختلف عن الطاقة الضريبية السالف الإشارة إليها ، إذ أنها تلك **المقدرة الممكنة Potential أي أقصى حصيلة ضريبية ممكنة أي يمكن استقطاعها من** الدخل القومي في ظل نظام اجتماعي وسياسي معين ، ودون إحداث أية ضغوط اقتصادية أو اجتماعية لا يمكن تحملها .

وبسبب زيادة حجم النفقات العامة زيادة مضطردة ، تظهر الحاجة دائما إلى تقليل الفجوة بين المقدرة الضريبية الفعلية للدخل القومي من ناحية ، والمقدرة الضريبية الممكنة من ناحية اخرى . ومن هنا يثور سؤال مؤداه إلى أي **حد تبلغ الطاقة الضريبية للدخل القومي ، أو بمعنى آخر إلى أي مدى تستطيع الدولة أن تقوم بفرض الضرائب ؟**

ويكتسب هذا السؤال أهمية كبيرة في ظروف اقتصاديات بعض الدول النامية ومنها مصر حيث تتسم بنمو وتزايد انفاقها العام بمعدلات عالية من سنة إلى أخرى ، وفي نفس الوقت لا تكفي إيراداتها العادية تغطية هذا الإنفاق ، ولهذا يصبح من الضروري تعبئة كل ما يمكن تعبئته في شكل ضرائب لتغطية النفقات العامة أو على الأقل لتقليل الاعتماد على الموارد غير العادية من قروض عامة أو اصدار نقدي .

محددات الطاقة الضريبية :

وتتوقف الطاقة الضريبية لاقتصاد ما على عدد من العوامل منها ما يلي :

---

(١) انظر في تمصيل ذلك : دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة ٤٣٠ - ٤٣٣ .

١ ـ هيكل الإنتاج: فكلما كان هيكل الإنتاج يغلب عليه الطابع الصناعي كلما ارتفعت الطاقة الضريبية، والعكس بالنسبة للطابع الزراعي بسبب تعدد الأنشطة به من ناحية ، وزيادة إنتاجية العمل الصناعي من ناحية ثانية ، وأخيرا لأن الإنتاج الصناعي يذهب إلى السوق في الوقت الذي تقوم فيه ظاهرة الاستهلاك الذاتي في القطاع الزراعي فلا تفرض ضريبة عليه في الغالب من الأحيان وذلك لصغر حجم المعاملات النقدية به .

ومن ناحية أخرى ، فإنه كلما ارتفع مستوى النمو الاقتصادي في دولة ما ازدادت طاقته الضريبية ، والعبرة هنا بتحقق الفائض الاقتصادي ، وهو ما يمثل الفرق بين الإنتاج ، الفعلي والممكن ، والاستهلاك الضروري ، العام والخاص . فزيادة هذا الفائض تعني زيادة الطاقة الضريبية . ومن الطبيعي أن تمس الضرائب الفائض الاقتصادي ، ومن هنا سوف تتفاوت الطاقة الضريبية بين الدول بسبب اختلاف حجم هذا الفائض بينها ، وذلك بافتراض ثبات العوامل الأخرى على حالها .

وإذا كان الفائض الاقتصادي ، على هذا الأساس ، عاملا محددا للطاقة الضريبية ، فإنه يتعين أن يكون اساسا لغرضها ومرشدا لسعرها[١] .

٢ ـ هيكل توزيع الدخل القومي : فكلما اتسم توزيع الدخل القومي بالعدالة كلما أدى ذلك إلى ارتفاع الطاقة الضريبية ، والعكس صحيح لأنه في الحالة الأخيرة تقع دخول كثيرة تحت حد الإعفاء . ومن ثم تقل المقدرة أو الطاقة الضريبية للجماعة .

وفي هذا الخصوص يشار إلى توزيع الدخل القومي بين الدخول الناتجة عن الملكية وعوائد العمل ، فإذا افترضنا أن بلدين أ ، ب بمستوى واحد لمتوسط نصيب الفرد من الدخل القومي ، ولكل منهما نمط توزيع دخل مختلف عن الآخر

---

(١) انظر للكاتب: الفائض الاقتصادي الفعلي ودور الضريبة في تعبئته بالاقتصاد المصري، مرجع سابق الإشارة إليه .

حيث أن البلد أ ذات توزيع دخل أقل تفاوتا من البلد ب ، فإنه يمكننا أن نستنتج أن الفائض الاقتصادي الممكن فرض ضريبة عليه بعد تحديده سوف يكون أقل في البلد ب عن البلد أ لأنه في البلد ب يكون مركزا في أيدي فئة محدودة ، وغالبا ما تكون لها السيادة في النظام السياسي .

ومع ذلك ، فإنه قد يفضل تطبيق ضريبة ذات سعر نسبي تصيب عددا كبيرا من الدخول المتوسطة الناتجة عن الملكية والعمل حيث يتوقع معها أن تدر حصيلة أكبر مما تدرها ضريبة تصاعدية لا تمس سوى عدد قليل من الدخول الكبيرة ، قد يتمكن بعض أصحابها بحكم وضعهم السياسي من أن يتهربوا من دفعها بوسيلة أو بأخرى(٢) .

وعليه فإن التخفيف من حدة انعدام العدالة التوزيعية للدخل القومي يزيد من الطاقة الضريبية للاقتصاد القومي .

٣ ـ الهيكل السكاني : فكلما ارتفعت نسبة الأطفال والمسنين أكثر من الشبان القادرين على العمل ، كلما انخفضت الطاقة الضريبية نتيجة لانخفاض حجم قوة العمل وبالتالي انخفاض الناتج القومي ، فضلا عن أن التركيب السكاني بهذه الصورة يزيد من نسبة الاستهلاك دون زيادة مقابلة في الناتج القومي مما يؤثر فعلا في الطاقة الضريبية القومية .

٤ ـ مستوى إنتاجية النفقات العامة: فكلما كانت هذه الإنتاجية عالية ، كلما كان الجزء المقتطع كإيراد عام يغذي إنفاقا عاما منتجا مما يولد بدوره زيادة الناتج القومي الحقيقي ، وبالتالي زيادة الفائض الاقتصادي ثم زيادة في الطاقة الضريبية . أما إذا كانت هذه الإنتاجية منخفضة كأن يتوجه الإنفاق العام في معظمه إلى نشاطات غير منتجة ، كالإنفاق على الموظفين العموميين الزائدين عن الحاجة الفعلية ، او الإنفاق على التسليح أو الإنفاق المظهري ، فإن ذلك يعني

(٢) انظر عكس ذلك : دكتور يونس البطريق ، مقدمة في النظم الضريبية ، المكتب المصري الحديث ، الاسكندرية ١٩٧٢ صفحة ٦٤

سحب أجزاء من الناتج القومي وتوجيهها إلى أغراض غير منتجة مما يضعف قدرة هذا الناتج على التجدد وبالتالي يضعف حجم الطاقة الضريبية للاقتصاد القومي .

٥ - كفاءة الإدارة الضريبية : فحيث تقل درجة التعقيد في التنظيم الفني للضريبة أو الأجهزة التي تقوم بتطبيقها ، وحيث تتكيف الإدارة الضريبية مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية ، فإن القدرة على التحصيل ترتفع . وبالعكس إذا ازداد التعقيد بتداخل العديد من القوانين والقرارات الضريبية سواء ما هو مطبق منها وما تم الغاؤه فعلا، كما أنه إذا قلت درجة التكيف مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية سواء من جانب الهياكل التنظيمية أو الأفراد او الأدوات أو الوسائل المساعدة ، فإن كفاءة هذه الإدارة تقل في تحصيل الضريبة ، ومن ثم تتراكم مطلوبات ومتأخرات الحكومة من عام إلى آخر ، ويقل بالتالي حجم الطاقة الضريبية .

٦ - درجة الانفتاح على الخارج : فكلما ازدادت نسبة مساهمة التجارة الخارجية في الدخل القومي ، كلما ازدادت الطاقة الضريبية والعكس بالعكس . ويفسر ذلك بسهولة فحص الرسوم الجمركية وصعوبة التهرب منها وانخفاض نفقات جبايتها .

ثانيا : ضرورة المحافظة على قيمة النقود :

ولتحقيق هدف المحافظة على قيمة النقود فإن ذلك يضع حدا لحجم الإنفاق العام ، فإذا ازداد حجم الإنفاق العام عن مستوى التشغيل الشامل لعوامل الإنتاج، ازداد الطلب الكلي عن العرض الكلي ، وهو ما يستتبع ظهور التضخم وارتفاع الأثمان وانخفاض القوة الشرائية للنقود ، وهذا هو ما حدث في أوقات الحروب في الدول المتقدمة كما أن ضغوط النقابات العمالية لرفع الأجور تساعد على هذه النتيجة .

أما بالنسبة للدول المتخلفة ، فإن التضخم يظهر حتى في غير أوقات

الحروب وذلك لعدم مرونة الجهاز الإنتاجي، ومن ثم فإن زيادة الانفاق تؤدي إلى ضغوط تضخمية حتى قبل مستوى التشغيل الشامل للموارد الإنتاجية خاصة وأن الهيكل الاقتصادي لمعظم الدول المتخلفة يغلب عليه الطابع الزراعي حيث لا يمكن معه التحرك وفقا لتحركات أثمان السلع في السوق .

ومن ناحية أخرى فإنه لا يمكن للدولة أن تلتجىء إلى إصدار النقود دون حدود ، وإلا ترتب على زيادة الإصدار ارتفاع الاسعار ارتفاعا تضخميا يؤدي إلى تدهور قيمة العملة في الداخل والخارج .

ثالثاً ـ مستوى النشاط الاقتصادي :

رأينا فيما سبق أن للنفقات العامة آثارها في حجم الطلب الكلي الفعال الذي يحدد بدوره مستوى النشاط الاقتصادي وذلك وفقا لتحليل كينز ، الأمر الذي تلجأ الدول الرأسمالية معه في وقت الكساد إلى زيادة حجم الإنفاق العام لزيادة قدرة الدولة على رفع مستوى الطلب الفعلي ، وعلى العكس فإنه في أوقات الرخاء تعمل على إنقاص الطلب الكلي الفعال لملافاة ظهور الآثار التضخمية أو الإقلال منها حيث يترتب عليها كما نعلم ارتفاع في الأثمان وانهيار في قيمة النقود ، ومن ثم تقلل الدولة في هذه الحالة من حجم النفقات العامة كوسيلة تدخلية من جانبها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

رابعاً ـ الحجم الأمثل للنفقات العامة :

رأينا أن الظاهرة المالية لها طبيعة اقتصادية ، وأن الكميات المالية لا تعدو أن تكون جزءا من كل هو الكميات الاقتصادية . وبالتالي فإن الاقتصاد السياسي يكون مصدرا للمبادىء المنهجية لتحليل النشاط المالي للدولة .

ومع تطور التحليل الاقتصادي على يد المدرسة الحدية في الربع الأخير من القرن التاسع عشر ، افترض الحديون أن الفرد يستطيع دائما الموازنة بين المنافع المختلفة بحيث يهيىء لنفسه أكبر إشباع ممكن ، ومن ثم اعتمدوا على المنفعة الحدية في التحليل أي منفعة الوحدة الأخيرة من سلسلة من وحدات

السلعة[1] . وعليه فإن الوحدة النقدية الحدية من النفقات العامة لا تكون مبررة إلا إذا أعطت منفعة حدية اجتماعية مساوية لها على الأقل . ويعني ذلك تطبيق مبدأ أكبر منفعة بأقل نفقة ، وهو بالنسبة للنفقات العامة يعني ضرورة الوفر في الإنفاق العام ، ومن ثم فإن المنفعة المترتبة على النفقة يتعين أن تتساوى على الأقل مع التضحية التي تسببها ، أي مع المنفعة التي تضيفها على الممولين الذين يقومون بتمويل هذه النفقات العامة أساسا عن طريق الضرائب والأعباء العامة المختلفة الأخرى .

ومفاد ذلك أنه بينما يمكن أن يستفيد المواطنون جميعاً من النفقات العامة فإنهم لا يتحملون جميعاً بعبء الضريبة على قدم المساواة ، حيث تتحمل بعض الفئات أقساطا منها أكبر من الفئات الاخرى ، الأمر الذي يثور معه صراع حول توزيع عبء النفقات العامة ، ويتم من خلال ذلك تحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة .

وقد حاول بعض شراح المالية العامة وضع معيار محدد يمكن على أساسه تحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة ، واستعانوا في ذلك بفكرة المنفعة الحدية ، وانتهوا إلى أن هذا الحجم يتحدد عند المستوى الذي تتعادل عنده المنفعة الحدية لهذا الإنفاق مع المنفعة الحدية للدخل المتبقي لدى الأفراد بعد اقتطاع الضرائب منهم .

وبديهي أن نقرر أن هذا المعيار يغلب عليه الطابع النظري ، لأنه ليس من اليسير وضعه موضع التطبيق لأن فكرة المنفعة مسألة شخصية بحتة ونسبية أي تختلف من شخص إلى آخر ، وبالتالي فإن قياس هذه المنفعة قياسا كميا غير ممكن . ومن ناحية أخرى ، فإنه لا يمكن للسلطة المالية أن تتعرف على تقديرات الأفراد للمنافع العامة ومقارنتها بالمنافع الحدية لدخولهم . .

---

(١) انظر في تفصيل ذلك للكاتب : أسس الاقتصاد السياسي ، تطور علم الاقتصاد وأسلوب أداء الاقتصاد الرأسمالي من خلال التحليل الوحدي ، ١٩٨٠ ، صفحة ٨٩ - ٩٢

وعلى هذا الأساس فإن بعض الكتاب يفضلون اعتبار حجم الإنفاق العام من المعطيات Given ، ويركزون البحث حول أسلوب ترشيد النفقات العامة ، خاصة وأن تزايد هذه النفقات قد يكون مفيدا ، وأن الأمر يتوقف في النهاية على الهدف من الإنفاق وأسلوبه ، الأمر الذي يتعين أن توضع معه ضوابط عامة تضمن حسن استخدام هذه النفقات .

ومن الضوابط التي وضعت لترشيد النفقات العامة :

أولاً : ضرورة توجيه النفقات العامة نحو تنظيم النفع العام ، الأمر الذي يتطلب عدم تخصيصها لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو الفئات من ناحية ، وتوزيع النفقات العامة في إطار نظرة شاملة لاحتياجات المرافق العامة بحسب الأهمية النسبية للخدمات التي يقدمها كل مرفق منها من ناحية أخرى[١] .

ثانيا : ضرورة تجنب كل تبذير أو إسراف من جانب القائمين بالإنفاق العام على نحو يكفل عدم ضياع الأموال العامة في وجوه إنفاق غير مجدية[٢] .

ومع عمومية هذه الضوابط ، واعتماد بعضها على فكرة المنفعة ، فإنه قد تم التركيز على الأساليب والأدوات المستخدمة في تقرير المشروعات والخدمات المختلفة ، ومن ضمن هذه الأدوات استخدام أسلوب تحليل النفقات والمنافع Cost benefit Analysis لترشيد اتخاذ القرارات المتعلقة بالنفقات العامة ، الأمر الذي يتعين معه إلقاء الضوء على مضمون هذا التحليل بالنسبة للمشروعات العامة ، وما يتضمنه ذلك من الإشارة إلى تحديد المقصود بالنفقات والمنافع ، واختيار المشروعات في ارتباط ذلك بالقرار السياسي[٣] .

---

(١) انظر : دكتور زين العابدين ناصر ، علم المالية العامة ، ١٩٧٤ ، صفحة ٨٠ ـ ٨٤

(٢) انظر : دكتور احمد جامع ، علم المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة ٦٦ ـ ٦٧

(٣) انظر في تفصيل ذلك : دكتور محمد رضا العدل ، المرجع السابق ، صفحة ٧٣ ـ ٨٥ ، وقد اعتمدنا عليه بصفة أساسية في هذا الخصوص ، دكتور عرفان شافعي ، تقييم المشروعات بين اتساع الرؤية والدقة الحسابية ، رسائل البنك الصناعي ، بنك الكويت الصناعي مارس ١٩٨٢ .

ماهية تحليل النفقات والمنافع :

يستهدف الإنفاق العام تحسين مستوى الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية خلال تحديد أهداف معينة ، ومن الضروري عند تقييم المشروعات العامة من زاوية مدى إسهامها في تحسين هذا المستوى من الرفاهية والاجتماعية دراسة البدائل الأخرى الممكنة .

فالخطوة الأولى عند إجراء مثل هذا التقييم أن يتم تحديد الأهداف المختلفة التي يحققها المشروع ، سواء كانت هذه الأهداف مرتبطة بالاقتصاد القومي ككل . كزيادة الدخل القومي ، ورفع الإنتاجية ، وتحسين مستوى العدالة . . . ، أو مرتبطة بالمشروع في حد ذاته ، وهو ما يطلق عليه الوفورات الخارجية External Economies من ناحية ، والوفورات الداخلية Internal Economies من ناحية أخرى .

فمثلاً قد تتقدم الحكومة باقتراح بتوسيع حجم مشروع صناعي قائم مستهدفة بذلك تحقيق كفاءة اقتصادية اكبر لهذا المشروع وغيره من المشروعات الصناعية الأخرى المرتبطة به ، كهدف اقتصادي واجتماعي ، وذلك عن طريق الحصول على المواد الخام بثمن أفضل ، والحصول على عمال أكثر كفاءة ، وخلق المهارات الفنية . . . وبالتالي خلق بيئة صناعية مناسبة . وفضلاً عن ذلك يتحقق هدف داخلي للمشروع ، وهو شعور العمال بالأمان مع المشروعات الكبيرة والتوسع في استخدام الأساليب الفنية والاستخدام الكامل لطاقات المشروع ، ومن ثم تنخفض نفقات إنتاج المشروع وينعكس ذلك على أداء العمل وكفاءة العاملين .

ومع ذلك فإن هذه الأهداف قد تتحقق ببدائل معينة غير توسيع المشروع القائم ، خاصة وأن توسيع المشروعات من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الطلب على

المواد الأولية ، والعمال المهرة ، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع الأثمان . ويسمح بارتفاع النفقة المتوسطة للمشروع . وبالإضافة إلى ذلك فإن زيادة السكان بالمنطقة والضغط على المرافق الاساسية بها سواء كانت سكانية أو صحية أو تعليمية . . . كل ذلك يرفع من نفقة إنتاج المشروع في النهاية .

ورغم هذه التحميلات أو المعوقاتDiseconomies، فإنه قد يظل توسيع المشروع كهدف أصلي هو أفضل البدائل المرغوب فيها من خلال الدراسة التي يمكن أن تتم للبدائل الأخرى بالمقارنة بالمشروع الأصلي .

وترتيباً على ذلك ، فإنه يتعين توصيف كل بديل ، وعمل التقييمات الخاصة به ، الأمر الذي يتعين معه التمييز بين جانبي النفقات والمنافع مع كل بديل ممكن ، وذلك كما يلي :

أولاً : جانب النفقات

وتشمل النفقات أنواعاً مختلفة هي :

ـ نفقات ملموسة خاصة بالمشروع ، وهي تساوي صفراً إذا لم يوجد المشروع أصلاً ، كنفقات التخطيط ، والاستثمار ، والتشغيل ، والصيانة، على أنه إذا احتاج المشروع إلى طريق يتم انشاؤه ، فإن النفقات تكون مشتركة ، ويتحمل كل من المشروع والطريق نصيبه ، وإن كان تحديد هذا النصيب يخرج عن نطاق الدراسة إلى دراسة محاسبة نفقات أو تكاليف المشروعات العامة .

ـ وهناك نفقات غير مباشرة للمشروع كنفقات تهجير السكان الذين يقيمون في موقع المشروع إلى منطقة أخرى ، فما كانت هذه النفقات لتتم لولا إقامة المشروع .

ـ وقد يترتب على المشروع آثار بيئية معينة، كتلويث البيئة، ويتعين أخذ ذلك في الاعتبار وفق حسابات معينة .

ـ ويثور أخيراً نوع من النفقات تسمى بالنفقات المغرقة Sunk cost ، ومثالها أنه اذا كان هناك طريق قديم يؤدي الى موقع المشروع ، فإنه اذا لم يترتب على إقامة المشروع وتشغيله آثار معينة أو مشاكل تعوق من أداء الطريق كان بها ، أما إن ترتبت مثل هذه المشاكل كالزحام واحتمالات المخاطر وتأخيرات في المرور . . . الخ ، فإن المشروع يتحمل بهذه النفقات .

ثانياً : جانب المنافع

وتثور بالمثل مشاكل مشابهة في تحديد جانب المنافع للمشروعات العامة ، ذلك أن الناتج الملموس للمشروع لا يثير مشاكل معينة ، وإنما المنافع المشتركة هي التي تثير مثل هذه المشاكل . فالطريق الذي بنى لخدمة المشروع قد يستفيد منه مشروع آخر . ومن ثم يحقق منافع تعود أساساً إلى إنشاء المشروع ، ويتعين أن تؤخذ في الاعتبار عند حساب المنافع .

ومع أن حساب المنافع ليست مسألة يسيرة ، فإن الأصعب هو حساب المنافع التي تتحقق بصورة غير مباشرة ، فنجاح إقامة مثل هذا المشروع مثلاً يحقق نجاحات أخرى وأخطاء أقل عند بناء مشروعات مشابهة، ومجرد تحقيق نفقات أقل يعتبر في حد ذاته منافع ، ولكنها منافع غير مباشرة للمشروع الأول .

وإذا كانت المنافع غير المباشرة السالف الإشارة إليها ملموسة ، فإن هناك منافع غير مباشرة وغير ملموسة ، ومن ثم يصعب قياسها ، وذلك مثل ما يترتب على إقامة المشروع من إعمار للمنطقة التي أقيم بها بطريقة عصرية ، وزراعة بعض المناطق بالأشجار ، وشق الطرق الواسعة . . . الخ ، ويتعين أخذ ذلك أيضاً في الاعتبار عند حساب المنافع وإن كان يستحيل قياسها أو تقديرها .

المفاضلة بين النفقات والمنافع :

من بين معايير المفاضلة بين النفقات والمنافع ، معيار « أكبر عائد بأقل

نفقة»[1]. وتطبيقاً لذلك فإن المشروع الذي يحقق أكبر عائد بأكبر نفقة ليس أفضل من غيره بالضرورة . ومع هذا ، فإن هذا المعيار لا يتسق مع المنطق ، ذلك أن تعظيم المنافع يقتضي زيادة في النفقة وليس العكس ، ومن ثم فهو يؤدي إلى قرارات غير رشيدة في بعض الأحيان .

وهناك معيار آخر يكمن في ترتيب المشروعات وفقاً لنسب المنافع والنفقات التي تنطوي عليها ، وهذا المعيار لا يسلم بدوره من النقد ، ذلك أن تمييز آثار المشروع من المنافع والنفقات مسألة تحكمية ، فضلاً عن انطوائه على مؤشرات غير منطقية لمزايا المشروعات البديلة خاصة إذا تم التقييم بأساليب مختلفة[2] .

وجدير بالذكر أن ثمة معياراً أسهل من المعايير السابقة يتمثل في الفرق بين المنافع والنفقات ، ومعه يمكن تجنب مشكلة تصنيف الآثار كمنافع أو نفقات وتصبح مشكلة التقييم هي تلك المعروفة لدى الاقتصاديين . . أي تعظيم المنافع الصافية في ظل الموارد المتاحة .

أهمية عنصر الزمن :

ويلعب عنصر الزمن دوراً هاماً في تقييم حسابات الإنفاق، وذلك لأن المنافع والنفقات ليست كما محدوداً يحدث في فترة زمنية قصيرة ثم ينقضي . فالنفقات الاستثمارية لانشاء مشروع كبير مثلاً . يستغرق إنفاقها سنوات ، ومن ثم فإن منافع هذا المشروع تتدفق من سنة إلى أخرى .

ومن هنا فإن مشروعاً معيناً تدفع نفقاته في زمن لاحق ، ويدر منافعه في زمن أقرب يفضل مشروعاً بديلاً لا يحقق هذه الغاية . فمثلاً إذا كان لدينا مشروع (أ) ، ومشروع (ب) ولهما نفس النفقات الاستثمارية والأولية ، وليست هناك نفقات صيانة أو تشغيل لأي منهما ، وكل منهما له عمر انتاجي عشر سنوات ، فإنه من الطبيعي أن يكون المشروع الذي يغل ألف جنيه في السنة لمدة

(١) انظر في تفصيلات هذا المبدأ او المعيار : دكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، صفحة ٥٦ وما بعدها .

(٢) انظر في تفصيل ذلك : دكتور محمد رضا العدل ، المرجع السابق ، صفحة ٧٩ ـ ٨٠

عشر سنوات ، أفضل من ذلك الذي يدر ١٠,٠٠٠ جنيه في آخر العشر سنوات ، على أساس أن التفضيل الزمني عنصر له وزنه ، فضلاً عن عنصر الفرصة . فالأفراد يفضلون عادة أن يحصلوا على جنيه اليوم من الحصول عليه غداً ، كما أن الألف جنيه التي يدرها المشروع في السنة يمكن أن تستهلك أو تستثمر في مشروعات تدر عائداً .

وبناء على ذلك فإن المعيار المناسب للمقارنة بين المشروعات هو القيمة الحالية للفروق بين المنافع والنفقات ، وتعبر عن ذلك المعادلة الآتية :

$$\text{س} = \sum_{\text{ن} = ١}^{\text{نَ}} \frac{\text{ص ن} - \text{ع ن}}{(١ - \text{ر})^{\text{ن}}}$$

حيث أن س = مجموع القيم الحالية للفروق بين المنافع والنفقات أو المطلوب تحقيق اقصى قيمة له .

ن = الزمن مقاساً بالسنين .
نَ = طول عمر المشروع موضع المقارنة .
ص = النفقات .
ع = المنافع .

ر = معامل الخصم الذي يحسب على أساسه القيمة الحالية ، وقد يؤخذ هذا العامل باعتباره مساوياً لمعدل التفضيل الزمني ، أو سعر الفائدة في السوق أو غير ذلك من المؤشرات .

ومن الواضح أن معامل الخصم وحسابه يلعبان دوراً هاماً في تقييم المشروعات العامة ، ويتوقف عليه حسن اختيار المشروعات . ومع ذلك فإن اختيار معامل الخصم وحسابه ليس أمراً ميسراً ، فإذا كان هذا المعامل مساوياً لسعر الفائدة مثلاً ، فهل هو سعر الفائدة السائد في السوق ، أم سعر الفائدة على قروض الاستهلاك ، أم على الودائع الاختيارية أم على السندات الحكومية ؟

ومع هذا فإن معامل الخصم تبقى له أهميته ، ويمكن اجراء حساباته وبالتالي التوصل الى تقييم للمشروعات العامة رغم الصعوبات التي تعترضه .

اختيار المشروعات العامة والقرار السياسي :

رأينا من قبل أن القرار الذي تتخذه الدولة باشباع حاجة معينة للمجتمع هو في الأصل قرار سياسي يتوافق مع فلسفة الدولة الاقتصادية والسياسية ، ومن هنا فإن حسابات النفقات والمنافع كأسلوب ، له دلالة هامة في تقييم المشروعات العامة وبالتالي الانفاق العام ومن ثم تحسم عملية اتخاذ القرار .

فالمشروعات العامة ، فضلاً عما تنطوي عليه من عناصر (نفقات ومنافع) غير مباشرة يصعب حسابها ، إلا أنها ذات آثار على توزيع الدخل القومي بين الأفراد والفئات الاجتماعية المختلفة . ويتضح الأمر أكثر في نفقات الدفاع ، وهي نفقات عامة بحتة تعود على المجتمع بأسره وعلى الشيوع ، ومع ذلك فإن بعضها يعود بالمنافع لفئة اجتماعية معينة أكثر من غيرها ، مثل مشروعات صناعة الأسلحة والذخيرة ، أو موردي السلع والخدمات للقوات المسلحة . . . . ويعني ذلك إعادة لتوزيع الدخل القومي .

وفي هذا المجال يتعين أن نتبين بوضوح عند تقييم المشروعات . . من هو المستفيد ، ومن هو الذي يدفع النفقات من الأفراد حسب فئات الدخل والعمر والجنس والإقليم .

وواقع الحال أن الاختيار النهائي بين المشروعات البديلة يتطور إلى أن يصبح قرارات يجري اتخاذها داخل اطار العملية السياسية ، بحيث يتحقق اتفاق حول قرارات الاتفاق العام بين القوى السياسية المختلفة في ظل الأنظمة الديمقراطية ، وشبه الديموقراطية .

أما في الدول الديكتاتورية فإن المسألة لا تتعلق بمساومات بين فئات معينة وإنما الاختيار الوحيد هو للحاكم المطلق الذي يفرض رأيه غالباً بالبطش والإرهاب .

ورغم أن حسم القرار هي مسألة سياسية في النهاية ، فإن تحليل النفقات والمنافع يكتسب مع ذلك أهمية كبرى ، ويظل أسلوباً أولياً لتقييم المشروعات يمكن أن يرشد القرارات السياسية على اختلاف ألوانها .

تلك هي حدود النفقات العامة ، أشرنا فيها إلى العوامل التي تحد من حجم الإنفاق العام سواء انصرف ذلك إلى قدرة الدولة في الحصول على ايرادات عامة ، أو المحافظة على قيمة النقود ، أو مستوى النشاط الاقتصادي ، أو الحجم الأمثل للنفقات العامة .

ونتابع بعد ذلك آخر مرحلة من دراسة النفقات العامة عند الإشارة الى الآثار الاقتصادية للنفقات العامة في الفصل الرابع من هذا الباب .

الفصل الرابع
الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

رأينا أن تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية أدى الى التوسع في النشاط المالي وبالتالي التوسع في الانفاق العام بصفة مستمرة ، الأمر الذي أصبحت معه النفقات العامة أداة للتأثير على الاقتصاد القومي بوجوهه المختلفة سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية .

ولهذا كانت النفقات العامة ولا تزال الأداة الرئيسية للتأثير على النشاط الاقتصادي والاجتماعي حتى في ظل لجوء الدولة إلى وسائل أخرى مثل الضريبة والقروض والسياسة النقدية والائتمانية .

وجدير بالذكر أن الآثار الاقتصادية للنفقات العامة يتوقف التوصل إليها على عوامل متعددة منها طبيعة هذه النفقات وأهدافها ، وطبيعة الإيرادات التي تمولها ، وأخيراً الظروف الفنية والاجتماعية للعملية الإنتاجية في المجتمع .

ومن المعروف أن دراسة الآثار الاقتصادية التي تحدثها النفقات العامة تمكننا بصفة عامة من التوصل إلى الاستخدامات الممكنة لهذه النفقات في تحقيق أهداف محددة ، فحيث يعرف الأثر الذي تحققه نفقة معينة ، فإنه يمكن استخدام هذه النفقة لتحقيق هذا الأثر إذا ما اعتبر هدفاً معيناً .

وتباشر النفقات العامة آثارها من خلال إشباعها للحاجات العامة ـ كما

رأينا ـ حيث تؤثر إلى جانب ذلك على النشاط الاقتصادي عن طريق تأثيرها على الإنتاج القومي والاستهلاك القومي وإعادة توزيع الدخل القومي .

ولا تقتصر آثار النفقات العامة على الآثار المباشرة لهذه العناصر نتيجة الزيادة الأولية في الانفاق العام ، بل تحدث آثاراً غير مباشرة تنتج من خلال دورة الدخل ، وهو ما يعرف اصطلاحاً بمبدأي المضاعف والمعجل ، ويبين المضاعف أثر الإنفاق الاستثماري الإضافي على مستوى الدخل عن طريق النفقات الاستهلاكية ، ويبين المعجل أثر التغيير على الاستثمار نتيجة التغير في الطلب الاستهلاكي .

ونستطيع أن نجمع شتات هذا الموضوع في مبحثين :

المبحث الأول : الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة .

المبحث الثاني : الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة .

المبحث الأول

الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة

يمكن أن نشير في هذا المبحث إلى الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة من خلال دراسة الآثار المباشرة للنفقات العامة على الإنتاج القومي ، فضلاً عن دراسة ذات الآثار على نمط توزيع الدخل القومي .

أولاً : اثر النفقات العامة على الإنتاج القومي :[1]

يتعين لدراسة الآثار الاقتصادية المباشرة على الإنتاج القومي أن نشير ابتداء الى النظرية التقليدية ثم النظرية الحديثة في قياس أثر النفقات العامة على الناتج

---

(١) انظر دكتور محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، المرجع السابق ، صفحة (٩٦ ـ ١٠٠)

ـ دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة ١٣٥ وما بعدها .

- Dalton H. Principles of Public Finance, op. cit pp. 151- 163

- BROCHIER et TABATONI Economie Financière, op. cit. pp. 157- 188

القومي ، وأثر النفقات العامة على الناتج القومي ، كما نشير من ناحية أخرى ـ وعلى استقلال ـ إلى الآثار الاقتصادية المباشرة لبعض أنواع النفقات على الإنتاج القومي لاهميتها ، وذلك كما يلي :

١ ـ النظرية التقليدية والنظرية الحديثة في قياس أثر النفقات على الإنتاج القومي :

النظرية التقليدية ومبدأ الربحية المالية :

رأينا فيما سبق أن دور الدولة التقليدي في ظل ما عرف « بالدولة الحارسة » كان يقتصر على مجرد وظائف محددة هي أساساً : الأمن الداخلي ، والأمن الخارجي ،والقضاءوبعض المشروعات العامة ، ولهذا كان نطاق النشاط المالي للدولة محدوداً ، ولكن اذا قامت الدولة استثناء بالانفاق على مشروع عام ذي طابع اقتصادي ، فإن ادارة هذا المشروع وآثار الانفاق عليه يتعين أن يحكمها مبدأ الربحية المالية للنفقات العامة La rentabilité des dépenses publiques ويعني هذا المبدأ أن يكون المشروع قادراً ـ من خلال النفقات العامة التي أنفقت عليه ـ أن يعطي في الفترة الانتاجية له إيرادات تغطي هذه النفقات بالإضافة إلى نفقات استغلاله ونسبة معينة من الربح . وتسمى هذه الربحية بالربحية المباشرة تمييزاً لها عن الربحية غير المباشرة التي تتمثل في زيادة في الدخل القومي ينتج عنها زيادة في الايراد العام عن طريق السياسة الضريبية . ٤ / ١ ولهذا تحصل الدولة بالنسبة للربحية المباشرة في مقابل الخدمة التي تؤديها على ثمن ، بينما تحصل بالنسبة للربحية غير المباشرة على ايراد عن طريق الضريبة .

على أنه مع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية على النحو الذي سلفت الاشارة اليه أيضاً اتسع نطاق النفقات العامة ، وازدادت بالتالي آثارها الاقتصادية وخاصة بالنسبة للنفقات العامة التي تستهدف أغراض الاستثمار وأغراض إعادة توزيع الدخل القومي .

النظرية الحديثة ومبدأ إنتاجية النفقات العامة :

فإذا أصبح الأصل هو تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بقصد التأثير عليها ، فإن التأثير المتبادل بين نشاطها الاقتصادي والنشاط الفردي ينعكس على الناتج الاجتماعي ، ويكون قياس النفقات العامة إذاً عن طريق أثرها على الناتج الاجتماعي ، أي أثرها على انتاجية هذا الناتج وهي ما تسمى بفكرة إنتاجية النفقات العامة .

ومن الضروري أن نشير في ذلك إلى أن فكرة انتاجية النفقات العامة أي أثر النفقات العامة على الانتاج تتوقف على مدى فعالية النفقات العامة La productivité des depenses publiques أي على كفاءة استخدام نفقة معينة في سبيل الحصول على نتيجة معينة ، فكلما كانت النتيجة أكبر والنفقة أقل ، كلما زادت كفاءة النفقات العامة ومن ثم تزداد آثارها الإيجابية على الإنتاج القومي .

٢ - أثر النفقات العامة على الإنتاج القومي :

يقصد بالناتج القومي مجموع السلع والخدمات التي تنتج خلال فترة زمنية معينة غالباً ما تكون سنة ، وبمعنى آخر مجموع القيم المضافة التي تتولد عن النشاط الإنتاجي الذي يقوم به المجتمع خلال فترة زمنية معينة .

ويتوقف هذا الناتج القومي على نوعين من العوامل[١] : الأولى تمثل القوى المادية للإنتاج ، وهي التي تشكل المقدرة الإنتاجية القومية ، وتنصرف إلى العوامل الطبيعية ، واليد العاملة ، ورأس المال العيني ، والفن الانتاجي ، والثانية تمثل العوامل الاقتصادية وتنصرف إلى الطلب الكلي الفعال ، وهو الطلب على أموال الاستهلاك ، والطلب على أموال الاستثمار ، ويعني ذلك أن النفقات العامة يمكن أن تؤثر في الإنتاج القومي من خلال التأثير على هذين

---

(١) انظر دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة (١٣٥ - ١٣٩)

العاملين : الطلب على أموال الاستهلاك والطلب على أموال الاستثمار .

والواقع أن النفقات العامة تؤثر على المقدرة الإنتاجية للاقتصاد القومي برفعها سواء بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر ، ومن ثم يرتفع الناتج القومي والدخل القومي ، ولكن لبيان أثر النفقات العامة في رفع المقدرة الإنتاجية، فانه يتعين أن نفرق بين نوعين من النفقات العامة : وهما النفقات العامة الاستثمارية والنفقات العامة الاستهلاكية .

اما النفقات العامة الاستثمارية ويسميها البعض بالنفقات العامة الإنتاجية[1] ، فانها تعمل على تكوين رؤوس الأموال العينية وبالتالي زيادة رأس المال القومي وزيادة المقدرة الانتاجية للدولة وخاصة في المدى الطويل .

وبالنسبة للنفقات العامة الاستهلاكية فانها تؤدي كذلك إلى رفع المقدرة الانتاجية وإن كان ذلك يتم بصورة أقل وضوحا من النفقات العامة الاستثمارية ، فالنفقات العامة على خدمات التعليم والصحة مثلا تؤدي إلى رفع المقدرة الإنتاجية للعمل ، كما أن النفقات العامة على الخدمات التقليدية للدولة كالأمن الخارجي والداخلي والقضاء تحقق الاستقرار اللازم لرفع كفاءة العملية الإنتاجية ذاتها .

ومن ناحية أخرى تؤثر النفقات العامة على الإنتاج والعمالة من خلال تأثيرهما على حجم الطلب الكلي الفعال ، وقد رأينا أنه وفقا لنظرية « كينز » يتوقف حجم الإنتاج والعمالة على مستوى الطلب الكلي أي على الانفاق الكلي على أموال الاستهلاك وأموال الاستثمار ، وتشكل النفقات العامة جزءا هاما من هذا الطلب ، وتزداد أهميته بازدياد حجم النفقات العامة مع ازدياد مظاهر تدخل الدولة في حياة المجتمع .

وجدير بالذكر أن العلاقة بين حجم النفقات العامة وحجم الطلب الكلي

(١) انظر : دكتور زين العابدين ناصر ، علم المالية العامة والتشريع المالي دار النهضة العربية ١٩٧١ ، صفحة ١٠٦ .

الفعال وأثرها عليه ، تتوقف على حجم النفقة من ناحية ونوعها من ناحية أخرى . فالنفقة الحقيقية تشكل طلبا على السلع والخدمات وتمثل بالتالي زيادة في الدخل القومي بمقدار أكبر من مقدار النفقة العامة التي أنفقت في ذلك . أما النفقة الناقلة أو التحويلية فإن أثرها يتوقف على كيفية تصرف المستفيدين من هذه النفقة ، فإذا خصصت لشراء سلع وخدمات من الداخل كان لها تأثير على زيادة الطلب ، أما إذا استخدمت في شراء سلع وخدمات من الخارج كان ذلك بمثابة تسرب من دورة الدخل .

أما بخصوص علاقة الطلب الفعلي بحجم الإنتاج ، فانه كقاعدة عامة تؤدي زيادة الطلب الفعلي إلى زيادة حجم الانتاج ، وإن كان ذلك يتوقف على درجة النمو في الدول المتخلفة من ناحية ، ومستوى العمالة أو التشغيل في الدول المتقدمة من ناحية أخرى . وتفسير ذلك أنه إذا اتسم الجهاز الإنتاجي بعدم المرونة كما هو الحال في الدول المتخلفة نظرا لغلبة القطاع الأولى على الهيكل الاقتصادي ، فإن زيادة النفقات العامة لا تؤدي إلا إلى ارتفاع في مستوى الاثمان ، كما أنه إذا كان مستوى النشاط الاقتصادي في الدول المتقدمة قد وصل الى مرحلة التشغيل الشامل ، فإن زيادة النفقات العامة تؤدي أيضاً إلى ارتفاع الأثمان نتيجة للتضخم حيث تباشر النفقات العامة أثرها على الأثمان أكثر منها على الإنتاج .

٣ ـ الآثار الاقتصادية المباشرة لبعض أنواع النفقات العامة :

رأينا أن آثار النفقات العامة على الإنتاج القومي تختلف باختلاف نوع النفقة وغرضها وحجمها ، ويهمنا أن نشير في هذا الخصوص بإيجاز إلى آثار بعض أنواع النفقات العامة وهي ، النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة وموقف النفقات الحربية منها ، الإعانات الاقتصادية وأثرها في الانتاج القومي .

(أ) النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة ـ النفقات الحربية :

رأينا أن معيار قياس أثر النفقات العامة على الإنتاج في ظل التدخل

المطرد للدولة في الحياة الاقتصادية هو مدى إنتاجية النفقات العامة وفعاليتها ، ومن ثم يتعين ان نعي دائما التفرقة بين النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة . فالنفقات المنتجة هي التي تؤدي إلى زيادة تيار كمية السلع والخدمات التي تخصص لرفع مستوى الأفراد الاقتصادي والاجتماعي ، ولا تؤدي النفقات غير المنتجة ـ على العكس ـ الى زيادة كمية السلع والخدمات التي تخصص لذات الغرض مثل النفقات العامة المظهرية ، ونفقات الدعاية والإعلان والشعارات ، ونفقات تضخيم الإدارة وخلق البيروقراطية . ويثور تساؤل في هذا الخصوص ، مؤداه ما اذا كانت النفقات العامة الحربية تعتبر من قبيل النفقات غير المنتجة أم النفقات المنتجة ؟[1]

الواقع أن النفقات العامة الحربية لا تقتصر على وقت الحرب فقط ، وإنما تنسحب على الفترة السابقة للحرب والفترة اللاحقة للحرب كذلك ، فالإعداد للحرب وما يتضمنه ذلك من تطويع للموارد لخدمة الحرب يتطلب نفقات كثيرة ، كما أن الفترة اللاحقة للحرب تتطلب كذلك إعادة التعمير لما دمرته الحرب ، فضلا عن نفقات فترة الحرب ذاتها،وكل ذلك يتطلب نفقات عسكرية يترتب عليها أن تصبح النفقات الحربية عموماً من قبيل النفقات غير المنتجة ، لأنه فضلا عن أنها تحرم الإنتاج المدني من بعض الموارد الإنتاجية عن طريق تخصيصها لأغراض الحرب ، فان ذلك يؤدي إلى رفع نفقة الإنتاج في الصناعات المدنية حيث يتنافس الطلب على عناصر الإنتاج من الصناعات المدنية والصناعات الحربية .

ونتيجة لذلك ، فإن النفقات الحربية تحدث آثارا تضخمية يتوقف مداها على مستوى التشغيل في الاقتصاد القومي ، ذلك أن ازدياد تيار الانفاق النقدي

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة (١٠٠ ـ ١٠٢)
ولمزيد من التفصيل انظر Harold M. Groves Financing Government, Fifth Edition,
Holt Rinehart and Winston Lne., N.Y. 1962, pp. 455- 549
The Defense Economy, Edited by Seymour Melman, Praeger Publishers, N.Y. 1970

يولد دخولا لا يقابلها تيار من السلع والخدمات ، لانه كما رأينا يتنافس الطلب الحربي مع الطلب المدني بشقية العام والخاص ، ومن ثم يولد ذلك آثارا تضخمية تؤدي إلى نقص القيمة الشرائية الحقيقية بما يمثل تضحية أكبر لذوي الدخول الثابتة والدخول المنخفضة عموما .

وبديهي أن يكون لذلك أثره في إحداث العجز بميزان المدفوعات من خلال زيادة الإيرادات التي يتطلبها المجهود الحربي ، وعن طريق توجيه الصناعات الداخلية لتغذية هذا المجهود ، الأمر الذي ينحسر بسببه التصدير ، إلا إذا كان تصدير الأسلحة يمثل عنصرا أساسيا في قائمة الصادرات كما هو الحال بالنسبة لمعظم الدول الرأسمالية وغيرها من الدول المصدرة للاسلحة عموما .

ومن ناحية أخرى فإن النفقات الحربية بآثارها التضخمية تحد من عملية التصدير ذاتها بسبب ارتفاع أثمان السلع والخدمات في الداخل ، وهو ما يؤثر على عملية التنمية في الدول المتخلفة التي تعتمد في إعداد جيوشها على الدول الخارجية .

وترتيبا على ذلك لا تعتبر النفقات الحربية منتجة من هذه الوجوه ، لكن هل تعتبر هذه النفقات منتجة من وجوه أخرى ؟

الواقع أن النفقات الحربية تعتبر نفقات منتجة بقدر ما تسهم به في العملية الإنتاجية من زيادة السلع والخدمات تلبية للاحتياجات الاجتماعية للافراد ، فاذا تمخض عن النفقات العامة الحربية اكتشاف فنون إنتاجية جديدة يتم تعميمها في النشاط الانتاجي ، كانت هذه النفقات منتجة من هذه الزاوية ، كما أن هذه النفقات تكون منتجة أيضا إذا ترتب عليها خلق الطلب الكلي الفعال في اقتصاد رأسمالي متقدم يعاني من انخفاض في مستوى التشغيل ، ويترتب على ذلك زيادة في الإنتاج المدني . ومن ناحية أخرى تعتبر هذه النفقات

---

(١) أنظر في ذلك : الإنفاق العسكري العالمي وتجارة السلاح في الشرق الأوسط ، دراسات استراتيجية ، معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام « سيبري » دراسة رقم ٣٩ ، ١٩٨١ .

منتجة في مجتمع رأسمالي متقدم إذا ترتب عليها تحقيق أقصى ربح ممكن من وجهة نظر المشروع في الاقتصاد الرأسمالي .

(ب) الإعانات الاقتصادية واثرها على الناتج القومي :

رأينا فيما سبق أن الإعانات الاقتصادية تعتبر من ضمن النفقات الناقلة أو التحويلية وتعرفنا كذلك على الأهداف الاقتصادية المختلفة لهذه الاعانات بين تحقيق الاستقرار بالنسبة للأثمان ، وضمان استمرار نشاط اقتصادي أساسي معين ، ورفع معدل النمو الاقتصادي من خلال توجيه الاستثمارات إلى فرع إنتاجي معين أو توطين المشروعات في مكان معين ، فضلا عن إمكانية رفع معدل تراكم رأس المال كما هو الحال في توجيه جزء من الدخل للاستثمار من خلال الإعانة التي تمنح لبعض المشروعات .

وقد كان غرض الإعانة الاقتصادية التقليدي ينحصر في محاربة التضخم ، وتخفيض الأثمان ، وخاصة بالنسبة للسلع الضرورية بهدف تخفيض نفقات المعيشة بالنسبة للطبقات الفقيرة ، ولكن لا حظنا أن غرض الإعانة الاقتصادية قد تعدى هذه الحدود ليصبح الهدف الرئيسي لها هو زيادة الإنتاج القومي عن طريق زيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي عموما .

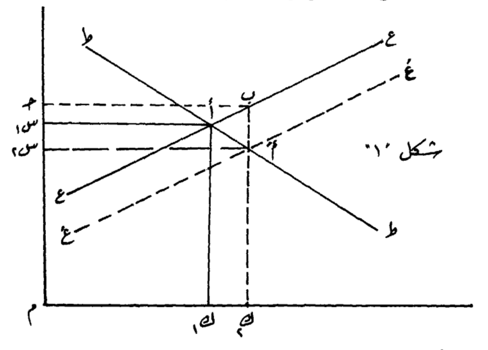
تحليل أثر الاعانة على الانتاج :

يعتمد التعرف على مدى تأثير الإعانة على حجم الانتاج على عوامل كثيرة منها : مدى مرزونة كل من منحنيات العرض والطلب للسلعة المعانة ، ودرجة المنافسة السائدة في السوق ، وصور وشروط منح الإعانة . ونشير في هذا الخصوص الى صورتين فقط من صور أثر الإعانة على الإنتاج في وحدة إنتاجية واحدة ، علما بأنه ليس صحيحا أن النتائج التي نتوصل إليها بالنسبة لهذه الوحدة صحيحة دائما بالنسبة للاقتصاد القومي في مجموعه ، وإنما تبين فقط الاتجاه العام لما تحققه الاعانة من أثر على الإنتاج .

هذا وسنفترض في الصورة الأولى أن الدولة ستقوم بمنح الإعانة في شكل نقدي على كل وحدة من وحدات الإنتاج ، وأن السلعة تنتج في ظل قانون

النفقات المتزايدة (أي أن نفقة إنتاج الوحدة من السلعة تزيد عند زيادة الكمية المنتجة وتنقص عند إنقاصها) ، وأن السلعة تباع في ظل المنافسة الكاملة ، وأن كلا من منحنى العرض والطلب لهذه السلعة مرن .

ويمثل الشكل البياني رقم (١) هذه الصورة، فمنح الإعـانة في هـذا الشأن يعتبر بمثابة تخفيض لنفقة انتاج الوحدة ، وبالتالي فإن منحنى العرض ع ع ينتقل إلى أسفل بمقدار الإعانة متخذاً الوضع عَ عَ ، وتكون قيمة الإعانة النقدية للوحدة هي المسافة الرأسية بين منحنى العرض قبل رفع الاعانة ع ع ومنحنى العرض بعد دفع الإعانة عَ عَ أي هي المسافة أَ ب .

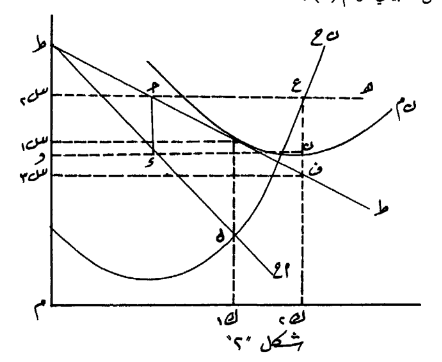


أما منحنى الطلب ط ط فسيبقى على حاله دون تغيير ، ولهذا تنتقل نقطة التوازن من أ إلى أَ حيث يتحدد الثمن الجديد للسلعة عند س٢ ، وتزداد الكمية المنتجة من م ك١ إلى م ك٢ ، وتمثل المساحة أَ ب حـ س٢ مقدار الإعانة التي تمنحها الدولة للمشروع أو للصناعة الواحدة .

والنتيجة أن منح الإعانة للمنتج ، في ظل الافتراضات المشار إليها ، أدى إلى تخفيض ثمن السلعة للمستهلك بأقل من قيمة الإعانة النقدية للوحدة ،

وإلى ازدياد الكمية المنتجة من هذه السلعة بما يعادل الفرق بين م ك١ ، م ك٢ .

أما في الصورة الثانية ، فإننا سنفترض أن الدولة تقوم بمنح الإعانة للمنتج الزراعي لضمان حد أدنى للثمن بحيث اذا انخفض ثمن السلعة في السوق عن هذا الحد الأدنى ، فإن الدولة تقوم بدفع الفرق نقدا . أما السلعة فيتم إنتاجها في ظل قانون النفقة المتزايدة وتباع في ظل المنافسة الاحتكارية . وهذا هو ما يمثله الشكل البياني رقم (٢) .



شكل "٢"

فالمنتج يصل إلى نقطة التوازن ل حيث يتقاطع منحنى الإيراد الحدي أ ح مع منحنى النفقة الحدية ن ح مما يدفع المنتج إلى إنتاج الكمية م ك١ حيث يبيعها في السوق بسعر م س١ دون أن يحقق أرباحا .

فاذا كان السعر الذي ضمنته الحكومة هو م س٢ ، فإننا نجد أن منحنى الإيراد المتوسط الذي يواجهه المنتج في هذه الحالة هو ط حـ هـ ، وأن منحنى الإيراد الحدي سيصبح ط ء حـ هـ . وعلى ذلك فنقطة التوازن الجديدة للمنتج ستصبح النقطة ع حيث يتقاطع منحنى الإيراد الحدي ط ء حـ هـ مع منحنى النفقة الحدية ن ح فتزداد الكمية المنتجة من السلعة من م ك١ إلى

م ك٢ . فإذا أصبحت م ك٢ هي الكمية المعروضة في الأسواق ، فإن السعر الذي يحدده السوق لها هو م س٣ ، وهكذا تمثل المساحة ف ع س٢ س٣ ربح المنتج .

والنتيجة أن منح هذه الإعانة يزيد من الكمية المنتجة والمستهلكة من السلعة ويخفض ثمن البيع للمستهلك . وقد يزداد الطلب على عناصر الإنتاج فترتفع معدلات الاستثمار ويزداد حجم التشغيل ومن ثم يتحقق الاستقرار الاقتصادي مما يبين أهمية الإعانات الاقتصادية في هذا الخصوص .

لكن ما هو مقدار الزيادة في الإنتاج ؟[(١)]

يتوقف مقدار الزيادة في الإنتاج ـ على فرض ثبات ظروف الطلب على السلعة أو الخدمة ـ على مرونة العرض أي شكل منحني النفقة الذي يتوقف على قانون الغلة الذي يخضع له إنتاج السلعة .

فإذا كانت الإعانة ممنوحة لسلعة تخضع في إنتاجها لقانون تزايد النفقة مع زيادة الإنتاج ، فإن جزءا من الإعانة يمتصه ارتفاع نفقة الوحدة الناجم عن زيادة الإنتاج . ومن ثم تكون الزيادة في الناتج ضعيفة .

أما إذا كانت السلعة تخضع في انتاجها لقانون تناقص النفقة مع تزايد الانتاج ، فإن الزيادة في الانتاج الناشئة عن الاعانة تصل إلى حدها الأقصى ، إذ يضاف إلى الفائدة الناجمة عن الإعانة أن نفقة إنتاج الوحدة من السلعة تنخفض بزيادة الإنتاج.

توزيع الاستفادة المتولدة عن الإعانة بين المنتجين والمستهلكين :[(٢)]

تتولد عن الإعانة ميزة تؤدي إلى نوع من إعادة توزيع الدخل بين المنتجين والمستهلكين على فرض أن هذه الميزة قاصرة عليهم ، وتحدد توزيع هذه الميزة

---

(١) انظر في تفصيل ذلك : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة ١١٨ وذلك بالاضافة إلى المراجع التي أشار إليها والتي سلفت الاشارة إلى بعضها .

(٢) انظر : المرجع السابق : صفحة (١١٩ ـ ١٢١)

بينهم ظروف نفقة الإنتاج ومرونة الطلب .

فاذا كانت نفقة إنتاج الوحدة من السلعة تتزايد بتزايد الإنتاج ، فإن استفادة المنتجين من الإعانة تكون اكبر عن طريق زيادة ارباحهم ، لأن استفادة المستهلكين من الاعانة تنقص بقدر الزيادة في النفقة المترتبة على زيادة الانتاج .

أما إذا كانت النفقة تتناقص مع زيادة الإنتاج ، فإن الإعانة تميل إلى أن تنتقل إلى المستهلكين عن طريق الانخفاض في النفقة الذي تؤدي إليه الإعانة .
ويتوقف انخفاض الثمن الذي يشتري به المستهلك على مرونة الطلب ، فإذا كانت هذه المرونة مرتفعة ، فإن ذلك يمنع المنتج من رفع الثمن والاستيلاء على قيمة الإعانة لشخصه ، وتتحقق مصلحة المستهلكين بالتالي عن طريق انخفاض ثمن السلعة أو الخدمة .

ومع ذلك فإنه من الصعب غالبا التعرف على أثر الإعانة الاقتصادية بدقة ، فقد يحدث ألا يتحقق أثر إعانة قصد بها خفض الثمن مثلا نتيجة لشكل السوق ، أو بالنظر للحالة الاقتصادية عموما .

فإذا كان السوق سوق احتكار مثلاً ، فإن ذلك يمنع الاعانة من تحقيق آثارها المطلوبة غالبا ، كما أن الوسطاء بين المنتجين والمستهلكين يمنعون هذه الإعانة أيضا عن تحقيق آثارها المستهدفة .

ومن ناحية أخرى فإنه قد يترتب على الإعانة التي يتم إنفاقها بغرض إبقاء بعض المشروعات في نشاط اقتصادي معين رغم أن اداءها غير اقتصادي ، نقول يترتب على هذه الاعانة توزيع غير رشيد للموارد الإنتاجية بما يؤثر في النهاية على الناتج القومي بالحد من زيادته .

إعانة التجارة الخارجية :

يكون للإعانات الاقتصادية أيضا آثارها ليس في داخل الاقتصاد القومي فقط ، بل في خارج حدود هذا الاقتصاد ، ومن الإعانات الأخيرة إعانات

تشجيع الصادرات أو إعانات تشجيع استيراد سلعة معينة سواء لأهميتها كسلعة غذائية أو كعنصر إنتاجي معين .

وتهدف إعانات التصدير عموما إلى زيادة الصادرات ببيعها في السوق الخارجية بأثمان منخفضة قد تقل عن نفقة إنتاجها في بلد الأصل ، وتحقق هذه الإعانات أغراضا متعددة منها : مقابلة آثار انواع الضرائب ، حتى يتمكن المصدرون من بيع السلع بثمن أقل ، أو لمقابلة آثار سعر صرف يتضمن تقديرا عاليا لقيمة العملة ، أو في حالة الكساد لتشجيع التصدير وإن كان ذلك يتوقف على رد فعل البلدان الأخرى.

وبديهي أن نقرر أنه يترتب على إعانة التصدير نقل بعض عناصر الإنتاج من مجال نشاطها الداخلي إلى إنتاج سلع وخدمات تخصص للتصدير أي للسوق الخارجي ، ولهذا فإن الاستفادة من الإعانات الاقتصادية في هذا النطاق تقاس بمقدار الزيادة في العملات الأجنبية أو السلع المستوردة من نا حية ، وكيفية استخدام هذه العملات أو السلع لزيادة الناتج القومي من ناحية أخرى .

ثانيا : أثر النفقات العامة على نمط توزيع الدخل القومي :

يعني نمط توزيع الدخل القومي الكيفية التي توزع بها بين الطبقات والفئات الاجتماعية ، وتحدد بالتالي نصيب كل من هذه الطبقات والفئات . ويتحدد نمط توزيع الدخل القومي ـ كقاعدة عامة ـ بطبيعة طريقة الإنتاج فالإنتاج في مجتمع رأسمالي مثلا يقوم على أساس الملكية الفردية لوسائل الإنتاج والعمل الاجير ومدى سيطرة الوحدة الإنتاجية على السوق .

ومن هذه الطبيعة للإنتاج في المجتمع الرأسمالي يمكن أن نشير إلى العوامل التي يوزع على أساسها الناتج الصافي للعملية الإنتاجية بين الطبقات والفئات الاجتماعية المختلفة[1] :

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة (١٠٩ ـ ١١٣)

١ ـ العمل وإنتاجيته، وتتحدد الإنتاجية أساسا بغرض تدريب العامل وتحسين إمكانيات تطوير إنتاجه من خلال التعليم العام والفني وظروف المعيشة .

٢ ـ مقدار ما يتملكه الفرد في المجتمع الرأسمالي من وسائل إنتاجية تمكنه من أن يختص بجزء من الناتج الاجتماعي الصافي يضيق نطاقه أو يتسع حسب قوته الاقتصادية التي ترتكز على وسائل الإنتاج التي يتملكها .

٣ ـ النفوذ الشخصي أو السياسي ، ويسمح هذا النفوذ لبعض الفئات بالحصول على نصيب من الدخل أكبر مما يتناسب مع ما تحت أيديهم من وسائل إنتاج أو مع عملهم الفعلي .

ويترتب بالطبع على هذه العوامل مجتمعة انعدام العدالة التوزيعية لصالح من يتملكون وسائل إنتاج أكبر أو يتمتعون بنفوذ شخصي وسياسي أكبر ، ومن ثم وجدت فئات وطبقات في المجتمع الرأسمالي بدخول مرتفعة تهيىء لها كافة أسباب الحياة ، وفئات أخرى لا تحصل الا بالكاد على ما يسد رمقها .

والسؤال الآن هو ما إذا كان يمكن للنفقات العامة أن تقلل من مساويء هذا التوزيع ؟

تباشر الدولة تأثيرها في المجتمع الرأسمالي في تكوين وتوزيع الدخل القومي من خلال الأدوات المالية : النفقات العامة ، والإيرادات العامة ، الميزانية من ناحية ، والادوات الاقتصادية غير المالية من ناحية أخرى كالإعانة والأجور والاستثمارات العامة وغيرها .

على أن أثر النفقات العامة كأداة مالية يكتسب أهمية خاصة في هذا المجال وإن كان إدراك هذا الدور لا يكون كاملاً إلا بعد دراسة أثر الإيرادات العامة والميزانية ، لأنه لا معنى لإعادة التوزيع بالنسبة لطبقة أو فئة معينة مثلاً إلا بعد المقارنة بين ما تدفعه هذه الفئة من ضرائب وما تحصل عليه من منافع نتيجة هذه النفقات العامة ، فإذا كان ما يحصل عليه الشخص أقل مما يدفعه ، فمعنى ذلك أنه دفع إلى غيره جزءاً من دخله، وإذا حدث العكس ، استفاد من عملية اعادة

التوزيع ، وذلك على الرغم من الصعوبة الفعلية في إجراء هذه المقارنة .

وتستطيع الدولة أن تؤثر في توزيع الدخل إما عن طريق التأثير على التوزيع الأولى للدخل أي التوزيع القائم بين الأفراد الذين يسهمون في العملية الإنتاجية ، أو عن طريق التأثير على التوزيع النهائي للدخل من خلال التأثير على التوزيع الأولي بغرض إعادة توزيع الدخل القومي بين الأفراد بصفتهم مستهلكين .

وتحدد الدولة في حالة التوزيع الأولى مكافآت عناصر الإنتاج سواء كانت في صورة أجور أو أرباح أو فائدة أو ريع ، كما يمكن لها أن تحدد أثمان عناصر الإنتاج ، ويتسع بالطبع دور الدولة في هذا الخصوص باتساع تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع .

ويتسنى للدولة أن تحدد نمط توزيع الدخل القومي بالنسبة للتوزيع النهائي من خلال النفقات العامة عموماً ، وعلى وجه الخصوص النفقات العامة الناقلة أو التحويلية التي سلفت الإشارة إليها .

على أن الأثر الذي تحدثه النفقات العامة في هذا الخصوص يتوقف على معرفة كيفية تمويل هذه النفقات ، ذلك أنه يشترط أن تكون الضرائب المباشرة والتصاعدية على نحو ما سنعرفه تفصيلاً بعد ذلك ـ هي المصدر الأساسي للإيرادات التي تغطي هذه النفقات ، فمثلاً يضيع مفعول الآثار التي تحدثها النفقات العامة بالنسبة لفرد من مجموعة أفراد عن طريق زيادة القوة الشرائية لديه من خلال إنفاق ناقل كالإعانة مثلاً ، إذا اتبعت سياسة إيرادية تتعلق بضرائب تصيب هؤلاء الأفراد على نحو معين .

كما أنه إذا تم تمويل النفقات العامة من خلال خلق عجز في الميزانية تتم تغطيته بقرض يسمح بزيادة تيار الإنفاق النقدي بمعدل يزيد عن تيار السلع والخدمات التي تنتج ، فإن ارتفاع المستوى العام للأثمان قد يصل إلى حد

التضخم إذا ازداد الطلب على العرض في الاقتصاد القومي[1] .

ومن ناحية أخرى فإن أثر النفقات العامة على نمط توزيع الدخل القومي يكون مباشراً إذا ترتب على هذه النفقات زيادة القوة الشرائية لدى بعض الأفراد كما هو الحال في الإعانة، ويكون هذا الأثر غير مباشر إذا تم الإنفاق العام عن طريق تزويد فئات معينة ببعض السلع والخدمات بثمن أقل من ثمن نفقاتها كما هو الحال في دفع إعانة الاستغلال .

ويترتب على تأثير النفقات العامة على نمط توزيع الدخل القومي تغيير في نمط الإنفاق الخاص حيث يزداد الإنفاق لدى الأفراد الذين تزداد دخولهم عن طريق النفقات العامة مما يؤدي إلى تغيير في نمط طلبهم على السلع والخدمات فيزداد هذا الطلب على بعض السلع بينما ينقص على البعض الآخر .

وجدير بالذكر أن إعادة توزيع الدخل القومي في النهاية هي عبارة عن المقابلة بين بعض الاعتبارات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ، ويتوقف على القيم التي تدين بها الجماعة ، وقد رأينا أساسياتها في المجتمع الرأسمالي على ضوء الكيفية التي يوزع بها الدخل القومي .

وبذلك نكون قد انتيهنا من عرض الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة ، لننتقل بعدها إلى الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة في المبحث الثاني من هذا الفصل .

المبحث الثاني

الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة

رأينا أن النفقات العامة لها آثارها المباشرة على النشاط الاقتصادي عن

---

(١) ونتيجة لذلك تنخفض الدخول الحقيقية للفئات التي تحصل على الأجور ، الأمر الذي يعكس ارتفاعا في النصيب النسبي للربح على حساب هذه الاجور ، ومن ثم يتغير نمط توزيع الدخل القومي ، خاصة وأنه لا تزداد الأجور بعد ارتفاع الأثمان إلا بفترة معينة .

طريق تأثيرها على الإنتاج القومي والاستهلاك القومي ، كما أن لها آثاراً أخرى غير مباشرة تنتج من خلال دورة الدخل وهي ما تعرف اصطلاحاً بأثر المضاعف والمعجل(١) .

أولا : المضاعف The Multiplier

ينصرف اصطلاح المضاعف في التحليل الإقتصادي إلى الآثار المكررة التي تنتج عن الزيادة أو النقص في الإنفاق بالنسبة للدخل القومي ، فهو إذاً المعامل العددي الذي يشير إلى الزيادة في الدخل القومي التي تتولد عن الزيادة الأصلية في الإنفاق عن طريق ما تزاوله هذه الزيادة الأخيرة من تأثير على الإنفاق القومي على الاستهلاك .

ولتوضيح فكرة المضاعف نفترض أنه قد ازدادت نفقات الدولة بمبلغ ١٥ ألف جنيه ، وبديهي أن هذه الزيادة في النفقات العامة تمثل دخلا جديداً للأفراد يصل اليهم في صورة أجور أو فوائد أو ريع أو أرباح أو أثمان مواد أولية ، ويقوم الأفراد باستهلاك جزء من السلع والخدمات بما قيمته عشرة آلاف مثلاً من هذه الزيادة في الإنفاق ويدخرون الباقي وهو خمسة آلاف جنيه ويمثل مبلغ العشرة آلاف جنيه دخلاً للأفراد الذين يصل إليهم فيستهلكون جزءاً منه ويدخرون الباقي وهكذا ، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى زيادة الإنتاج والدخل

---

(١) انظر ـ دكتور محمد زكي شافعي ، مقدمة في النقود والبنوك ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٩ ، صفحة (٤٠٤ ـ ٤٠٩)

ـ الفردو . ستونير ، دجلاس س . هيج ، النظرية الاقتصادية ، ترجمة صلاح الصيرفي ، ١٩٦٢ ، صفحة (٥٨٨ ـ ٥٩٦)

ـ دكتور جمال الدين سعيد ، النظرية العلمية لكينز بين الرأسمالية والاشتراكية مطبعة لجنة البيان العربي ، ١٩٦٣ ، صفحة (١٥٦ ـ ١٨٥)

- Join Maynard, Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, Macmillan and Co. LTd., London, 1942, pp. 113- 131.

— D. Dillard, The Economic of J. M. Keynes, Prentice- Hall, Inc. 1948, U.S.A. pp. 75- 85

لا بمقدار الزيادة في الانفاق ولكن بمقادير مضاعفة ، ولهذا نسمي هذا المبدأ بالمضاعف .

وكما يتحقق أثر المضاعف عند زيادة النفقات العامة ، فإنه يتحقق أيضاً عند زيادة النفقات الخاصة على الاستهلاك أو الاستثمار ، وعند زيادة الصادارات . وإذا كان كينز قد قصر فكره المضاعف على بيان أثر زيادة الاستثمار على الدخل القومي ، فإن فكرة المضاعف قد طبقت بعده بصورة عامة أي في الحالات التي يحدث فيها إنفاق سواء في مجال الاستثمار أو غيره من المجالات السالف الاشارة إليها .

وإذا كانت فكرة المضاعف ترتبط بما يطلق عليه الاستثمار الذاتي أو المستقل Autonomus Investment فإن فكرة المعجل ترتبط بما يطلق عليه الاستثمار التابع أو المشتق Induced Investment .

والاستثمار الذاتي يمثل كل استثمار يتم اتخاذاً لقرارات مستقلة عن مستوى الدخل ، أما الاستثمار المشتق فيتقرر استجابة لزيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية حيث تؤدي هذه الزيادة إلى زيادة في الطلب على عناصر الانتاج عموماً ، فكأن هذا الاستثمار جاء نتيجة للزيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية ، ومن ثم سمى بالطلب المشتق Derived Demand .

هذا وقد وردت الصورة الأولى لتحليل المضاعف عند كينز[1] ، وإن كانت في صورة فروض قاصرة على أداء الغرض المراد استخدام المضاعف لتحقيقه في مجال قياس آثار الانفاق العام[2] .

---

(١) وكان أول من أشار إلى فكرة المضاعف هو :

R.F. Kahn, The relation of Home Investmant to Unemployment, Economic Journal, June 1931.

ومشار إلى ذلك في : J. M. Keynes, The General Theory, op. cit. 113

(٢) انظر في تفصيل ذلك ـ دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق صفحة ١٢٧ ـ ١٥٣ .

فلو فرض أن زيادة الإنفاق الاستثماري كانت بواقع مليون جنيه وترتب عليها زيادة في الدخل مقدارها ثلاثة ملايين جنيه نتيجة لما يترتب على الزيادة في الإنفاق هذه من تأثير على جملة الانفاق على الاستهلاك ، فإن المضاعف في هذه الحالة :

$$\frac{\text{الزيادة في الدخل القومي}}{\text{الزيادة في الإنفاق}} = \frac{٣}{١} = ٣$$

ولتوضيح ذلك في تسلسل أثر النفقات العامة على الدخل ، نفترض أن الإنفاق الاستثماري يساوي مائة جنيه تمثل دخول القائمين بالعمل في المشروع ودخول من يقدمون المواد الأولية والسلع الوسيطة اللازمة للمشروع . وهذه الدخول لا تنفق جميعها على السلع الاستهلاكية ، وإنما يتم ادخار بعضها واستهلاك البعض الآخر وفقاً للميل الحدي للاستهلاك لمن يحصلون على هذه الدخول . فإذا كان الميل الحدي للاستهلاك = $\frac{٢}{٣}$ الزيادة في الدخول ، فإن ما ينفق على الاستهلاك يكون ٦٦,٦٧ جنيه ، ويحصل منتجو السلع الاستهلاكية هذه على دخول جديدة بذات القدر ومن ثم يزداد مقدار ما ينفقونه بدورهم على الاستهلاك بمقدار $\frac{٢}{٣}$ هذه الدخول أي على وجه التحديد ٤٤,٦٣ جنيه . . وهكذا[١] . وتستمر العملية ويكون حجم الإنفاق في كل مرة مساوياً $\frac{٢}{٣}$ كمية الإنفاق في المرة السابقة عليها . وإذا أضفنا كافة الزيادات الثانوية التي تولدت عن زيادة أصلية في الإنفاق مقدارها ١٠٠ جنيه وصلنا إلى زيادة كلية في الدخل القومي مقدارها :

---

(١) وجدير بالذكر أنه يتسرب قدر مما يتلقاه الأفراد من دخل أثناء هذه الدورات المتتابعة للإنفاق نظرا لعدم إنفاق الأفراد للزيادة التي تطرأ على دخولهم بأكملها على الاستهلاك ، حيث يتم تسرب بعضها في صورة اكتناز أو في صورة استهلاك على سلع اجنبية تحت تأثير الأثر الدولي للمحاكاة ، أو في صورة دفع فوائد ديون أو في صورة ودائع بنكية عاطلة ، ويترتب على ذلك جميعه أن يتم تبديد قيمة الزيادة الأصلية في الإنفاق في زيادة الدخل القومي ، ولهذا اذا أخذت صورة التسرب في الاعتبار فان مقدار المضاعف يكون اقل من مقلوب الميل الحدي للادخار .

١٩,٧٥ + ٢٩,٣ + ٤٤,٦٣ + ٦٦,٦٧ + ١٠٠

+ ١٣,١٧ + ٨,٧٨ + ٥,٨٥ + ٠٠٠٠ = ٣٠٠ جنيه

ويتضح من هذا أنه عندما يكون الميل الحدي للاستهلاك مساوياً $\frac{٢}{٣}$ يكون المضاعف ٣ (١ إنفاق أولي على الاستثمار ، ٢ إنفاق متتالي على الاستهلاك) .

وبنفس الطريقة يكون المضاعف ٤ عندما يكون الميل الحدي للاستهلاك $\frac{٣}{٤}$ ولذلك يتوقف حجم المضاعف على مدى كبر الميل الحدي للاستهلاك أو مدى صغر الميل الحدي للادخار .

والسؤال الآن هو كيف تتحدد قيمة المضاعف؟

الواقع أنه يمكن استخلاص قيمة المضاعف ، طبقاً لفكرة « كينز » ، ببعض المعادلات البسيطة :

فإذا رمزنا بالحرف (م) لقيمة المضاعف ، وبالمرمز △ أ إلى التغير في الاستثمار ، وبالرمز △ س إلى التغير في الاستهلاك ، وبالرمز △ د إلى التغير في الدخل ، فإنه يمكن التوصل إلى ما يلي :

$$\triangle د = م \times \triangle أ \qquad (١)$$

$$\therefore م = \frac{\triangle د}{\triangle أ} \qquad (٢)$$

$$ولكن \ \triangle د = \triangle س + \triangle أ \qquad (٣)$$

$$\therefore م = \frac{\triangle د}{\triangle د - \triangle س} \qquad (٤)$$

وبقسمة كل من البسط والمقام في الجانب الأيسر من المعادلة على △ د ، فإننا نحصل على :

$$م = \frac{١}{١ - \frac{\Delta س}{\Delta د}} \qquad (٥)$$

$$\text{أي أن } م = \frac{١}{١ - \text{الميل الحدي للاستهلاك}} \qquad (٦)$$

$$\therefore م = \frac{١}{\text{الميل الحدي للادخار}} \qquad (٧)$$

أي أن المضاعف يساوي مقلوب الميل الحدي للادخار .

قصور تحليل المضاعف عند « كينز » :

أما أوجه القصور بالنسبة لتحليل « كينز » عن أثر المضاعف فتتمثل فيما يلي :

١ ـ يفترض « كينز » وجود طاقة انتاجية عاطلة ، فالاقتصاد يعمل في نظره عند مستوى أقل من التشغيل الشامل ، ومن ثم يكون الجهاز الانتاجي أكثر مرونة تمكنه من الاستجابة للزيادة في الطلب الناتج عن الإنفاق على الاستثمار .

٢ ـ يفترض « كينز » أن قيمة المضاعف تتوقف على الميل الحدي للاستهلاك (أو الميل الحدي للادخار الذي هو مكمل له) فكلما كان الميل الحدي للاستهلاك كبيراً (أو كان الميل الحدي للادخار صغيراً) كلما كانت قيمة المضاعف كبيرة والعكس صحيح ، كما رأينا .

ونستطيع بيان ذلك عدديا عن طريق تطبيق المعادلة :

$$م = \frac{١}{١ - \text{الميل الحدي للاستهلاك}} .$$

وذلك مع افتراض قيم مختلفة للميل الحدي للاستهلاك .

فإذا كان الميل الحدي للاستهلاك = $\frac{١}{٢}$.

$$\text{فإن قيمة المضاعف (م) } = \frac{١}{١ - \frac{١}{٢}} = ٢$$

أي أن اجراء قدر معين من الاستثمارات يؤدي إلى زيادة الدخل القومي بضعف قيمة هذه الاستثمارات .

وإذا كان الميل الحدي للاستهلاك = $\frac{٣}{٤}$

$$\text{فإن قيمة المضاعف م } = \frac{١}{١ - \frac{٣}{٤}} = \frac{١}{\frac{١}{٤}} = ٤$$

أي أن إجراء قدر معين من الاستثمارات يترتب عليه زيادة الدخل القومي بما يساوي أربعة أضعاف قيمة هذه الاستثمارات .

وإذا كان الميل الحدي للاستهلاك أو الإنفاق = صفر .

$$\text{فإن م } = \frac{١}{\text{١ - الميل الحدي للاستهلاك}} = \frac{١}{\text{١ - صفر}} = \frac{١}{١} = ١$$

ويعني ذلك أن إجراء قدر معين من الاستثمارات لن يترتب عليه زيادة الدخل القومي الا بمقدار تلك الاستثمارات (قيمة الاستثمارات × ١) .

وتفسير ذلك يسير ، لأن توزيع دخول اضافية على عناصر الإنتاج لن يترتب عليه زيادة الإنفاق على الاستهلاك ، فلا تتولد سلسلة الإنفاقات الثانوية التي تدفع الدخل القومي إلى التوسع أكبر من قيمة الاستثمارات .

أما إذا كان الميل الحدي للاستهلاك = واحد صحيح ، بمعنى أن كل زيادة في الدخل سوف تنفق كلها في طلب الاستهلاك ، فإن قيمة المضاعف :

م $\frac{١}{١ - ١}$ مقدار لا نهائي (∞)، أي أن إجراء قدر معين من

الاستثمارات (الانفاقات) يؤدي إلى تزايد الدخل القومي بمقدار لا نهائي ، أي يتزايد من فترة إلى أخرى تزايداً مستمراً .

والواقع أن الحالتين الأخيرتين غير واقعيتين، لأن الميل الحدي للاستهلاك أو للاستثمار لا يكون صفراً دائما ، إذ ينفق الأفراد نسبة ولو ضئيلة من زيادة دخولهم على سلع الاستهلاك ، وتنفق الدولة ولو نسبة محدودة من إيراداتها على بعض أوجه الاستثمار .

ومن ناحية أخرى ، فإن الميل الحدي للاستهلاك لا يكون مساوياً للواحد الصحيح في كل الأحوال ، فقد يزيد الأفراد من استهلاكهم بقدر زيادة دخولهم في بعض الفترات وخاصة في بدء الانتعاش ، ولكن ذلك لا يستمر إلى الأبد .

وبالنظر إلى المجتمع ، فإننا نجد أن الفقراء لديهم ميل حدي للاستهلاك مرتفع أي يتساوى مع الواحد الصحيح ، ولكنه يكون أقل من ذلك بالنسبة للطبقات الغنية ، حيث تدخر هذه الطبقات جزءاً من دخولهم بحيث يكون الميل الحدي للاستهلاك في المجتمع أقل من الواحد الصحيح .

٣ ـ والواقع أن تحديد الميل الحدي للاستهلاك مسألة في غاية الصعوبة بالنسبة للمجتمع إذ هو يختلف باختلاف الفئات الاجتماعية المختلفة وسلوكهم بين الادخار والإنفاق ومن ثم يثير حساب المضاعف مشكلة إحصائية كبرى .

٤ ـ يفترض تحليل « كينز » كذلك أن الزيادة في الاستثمار تقتصر على الكمية الأصلية للإنفاق الذي وجه للاستثمار ، ومن ثم لا توجد زيادة متتالية في الطاقة الإنتاجية، فإذا كانت الدخول المتتالية التي تترتب على الإنفاق توزع بين الادخار والاستهلاك ، فإن « كينز » يفترض أن الادخار لا يتحول إلى استثمار إضافي جديد ، وإنما يعتبر الادخار من قبيل التسرب السالف الإشارة إليه .

٥ ـ يفترض تحليل « كينز » كذلك غياب عنصر الزمن ، بمعنى أن أثر الإنفاق على الاستهلاك يكون فورياً ، مع أن هذه الآثار تأخذ وقتاً يقل معه بالقطع الميل الحدي للاستهلاك .

ومع أوجه القصور هذه ، فإنه يتعين لجعل تحليل « كينز » أكثر دقة عن أثر المضاعف ، أن يتضمن التعديلات الآتية :

(أ) إدخال عنصر الزمن في التحليل .

(ب) الأخذ في الاعتبار السلوك الاستهلاكي للفئات والمجموعات الاجتماعية المختلفة .

(جـ) تفادي الفرض الذي افترضه « كينز » من أن الزيادة في الاستثمار تقتصر على أثر الكمية الأولية للاستثمار (الاستثمار المستقل) دون أن يليها زيادات متتالية تثيرها الزيادة الحاصلة في الإنفاق الاستهلاكي الناجمة عن الاستثمار الأولي .

ثانياً : المعجل The Accelerator

رأينا أن فكرة المعجل ترتبط بما يطلق عليه الاستثمار التابع أو المشتق ، ذلك أن الزيادة في الاستثمار لا تقتصر على الاستثمار الأولي أو المستقل ، وإنما تثير الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية زيادات أخرى في الاستثمار الذي يسمى بالاستثمار التابع أو المشتق ، والعلاقة بين هاتين الزيادتين يعبر عنها بمبدأ المعجل .

ويرجع اكتشاف مبدأ المعجل إلى الاقتصادي الفرنسي افتاليون A. Aftalion ضمن مقالاته التي نشرت له في عامي ١٩٠٧ ، ١٩٠٨ ، كما يرجع الفضل إلى الإقتصادي الأمريكي T. M. Clark في صياغته[1] .

والواقع أنه عند زيادة الطلب على سلع الاستهلاك ، فإن منتجي هذه السلع يجدون أنفسهم ـ عند نفاذ المخزون ـ وبهدف تحقيق أقصى ربح ممكن ،

---

(١) انظر مقالة بعنوان : «Business Acceleration and the Law of Demands» Journal of Political Economy, March 1917.

مدفوعين إلى زيادة إنتاج تلك السلع ، ومن ثم يضطرون إلى زيادة طلبهم على السلع الاستثمارية من آلات ومعدات لإنتاج تلك السلع الاستهلاكية التي ازداد الطلب عليها، ومع زيادة الاستثمار يزداد الدخل القومي ، إذ أن زيادة الإنفاق العام تسمح بما تحدثه من زيادة أولية في الانتاج القومي بإحداث زيادة في الاستثمار بنسبة أكبر .

وتتوقف زيادة الاستثمار المشتق على ما يأتي[1] :

(أ) كمية رأس المال الثابت (الالآت) اللازم لانتاج السلع الاستهلاكية ، إذ كلما ارتفعت هذه الكمية ارتفع معدل الزيادة في الاستثمار المشتق .

(ب) طول عمر الآلات ، أو ما يسمى بدرجة عدم قابلية رأس المال الثابت للانقسام ، فكلما طال عمر الآلات كانت الزيادة في الاستثمار التي تثيرها الزيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية ، أكبر .

(جـ) وجود مخزون أو طاقة إنتاجية معطلة ، فوجودها يسمح بتغذية الزيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية ، ومن ثم لا يتم التوسع في الطاقة الانتاجية عن طريق الاستثمار المشتق .

(د) توقع المنتجين لفترة استمرار الطلب على السلع الاستهلاكية ، فاذا كانت زيادة الطلب على هذه السلع زيادة عارضة ، فإنهم لن يقدموا على الاستثمار والعكس بالعكس .

ومع تفاعل هذه العوامل مجتمعة يتحدد مدى التغير في الطلب على السلع الإنتاجية أي الاستثمار المشتق .

ونشير في هذا المجال الى أنه لا يقتصر أثر الإنفاق الأولى على زيادة الدخل

---

(١) انظر : - G; HABEPLER, Prospérité et DépressionSociété des Nations, Genève, 1943, pp. 111- 117.

وفقاً لمبدأ المضاعف فقط ، وإنما يتعداه كذلك إلى زيادة في الاستثمار المشتق وفقاً لمبدأ المعجل ، ويعني ذلك أن هناك تفاعلاً متبادلاً بين مبدأي المضاعف والمعجل ، حيث يحدث هذا التفاعل آثاره التراكمية في الكميات الكلية (الدخل والإنتاج والاستهلاك) ، كما أنه يحدث آثاراً انكماشية تترتب على إنقاص الإنفاق على الاستثمار الذاتي عن معدله الطبيعي .

وجدير بالذكر أن الآثار التي تترتب على كل من هذين المبدأين تفترض وجود جهاز إنتاجي مرن يستجيب للزيادة في الانفاق بزيادة الانتاج ، ولهذا فإن هذا التحليل لا يتناسب مع الدول المختلفة لعدم مرونة جهازها الإنتاجي بما يمنعه من التوسع في الانفاق .

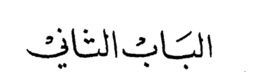
وتختلف هذه الآثار باختلاف طريقة تمويل الميزانية ، ومن ثم فإنه يتعين الاعتداد بمصدر التمويل ، فنحن نعلم أن الطلب الكلي يتكون من طلب عام وطلب خاص على أموال الاستثمار وأموال الاستهلاك ، لكن إذا كانت الزيادة في الإنفاق العام تتم على حساب نقصان مماثل في الإنفاق الخاص ، فإن هذه الزيادة لن تؤدي إلى إحداث تأثير مضاعف على الدخل القومي على النحو المطلوب . ولهذا ، وحتى تؤدي الزيادة في النفقات العامة آثارها تكون زيادة خالصة في تيار الإنفاق الكلي ، ولا يتحقق ذلك إلا إذا مولت هذه الزيادة في النفقات العامة عن طريق القروض أو عن طريق زيادة الاصدار النقدي أو عن طريق فرض الضرائب على المدخرات .

على أنه في حالة الكساد ، فإنه يصعب الالتجاء إلى القروض أو زيادة الضرائب ، ومن ثم يكون المصدر الأساسي للتمويل هو الإصدار النقدي ، ويفترض الطريق الأخير بالطبع أننا أمام اقتصاد رأسمالي يملك جهازاً إنتاجياً مرناً وتتوفر به طاقة إنتاجية زائدة ويعاني من نقص في مستوى التشغيل .

أما اذا مولت الدولة هذه الزيادة في النفقات عن طريق ضرائب تفرضها على دخول كان أصحابها يخضعونها لإنفاقهم الخاص استهلاكاً أو استثماراً ،

ففي هذه الحالة سوف ينقص تيار الإنفاق الخاص مما يضعف من الزيادة الكلية التي تحدث في الدخل القومي نتيجة زيادة الإنفاق العام ، أو مما يعوض هذه الزيادة كلية بحيث لا تحدث زيادة صافية في الإنفاق القومي .

بهذا نكون قد انتهينا من الإشارة إلى الباب الأول الخاص بالنفقات العامة ، وبالانتهاء من هذا الباب نكون قد أشرنا إلى الأداة الأولى من أدوات المالية العامة وهي النفقات العامة ، لنبدأ بعدها الأداة الثانية وهي الإيرادات العامة والتي يتضمنها الباب الثاني من هذه الدراسة .


الباب الثاني

الإيرادات العامة

مقدمة :

سبق أن رأينا أن دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية قد تطور من « الدولة الحارسة » إلى « الدولة المتدخلة » ، الأمر الذي اتسع معه نطاق النشاط المالي للدولة . وكما اتسع نطاق نشاط الدولة المالي بالنسبة للنفقات العامة ، فقد اتسع كذلك بالنسبة للإيرادات العامة حتى يتسنى لها تغطية نفقاتها العامة . ومن ثم أصبحت الدولة تحصل على إيراداتها العامة في العصر الحديث من مصادر متعددة هي : ما قد يكون لديها من أملاك ، الرسوم ، الثمن العام ، الضرائب ، القروض ، الإصدار النقدي . . . الخ .

ولأن الدولة أصبحت مسئولة في ظل دورها الحديث عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي ، فإن الإيرادات العامة لم تعد مقصورة على مقابلة النفقات العامة في تزايدها المستمر ، بل أصبحت كذلك شأن النفقات العامة أداة مالية من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي . فتوجيه الاستثمار إلى مجالات محددة ، ومحاربة التضخم ، وإعادة توزيع الدخل القومي والثروات المختلفة ،وتضييق الخناق على بعض أوجه النشاط الاقتصادي . . . الخ ، كل ذلك يجعل الإيرادات العامة غير قاصرة في آثارها على مقابلة النفقات العامة ،

وهو ما أدى الى تطورها كأداة مالية تستخدمها الدولة في العصر الحديث لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية .

التقسيمات الوضعية للإيرادات العامة :

توجد تقسيمات وضعية وتقسيمات علمية للإيرادات العامة ، كما هو الحال بالنسبة للنفقات العامة .

ومن أبرز التقسيمات الوضعية للإيرادات العامة ما يلي :

١ ـ التقسيم الإداري للإيرادات العامة :

ويمكن تقسيم الإيرادات العامة وفقاً لهذا التقسيم تبعاً للجهات التي تتولى تحصيلها ، بحيث تتضمن الميزانية تفصيلا بما حصلته كل جهة من هذه الجهات . وإذا كانت أهمية هذا التقسيم تقتصر على بيان اختصاصات كل واحدة في القيام بمهمة التحصيل المسئولة عنها ، فإنه والحال كذلك يكون تقسيماً غير ذي فائدة كبيرة في هذا الخصوص خاصة في ظل عدم تحديد نوعية الإيرادات في نطاق كل وحدة ادارية تقوم بتحصيل مجموعة متنوعة من الإيرادات .

٢ ـ التقسيم الوظيفي للإيرادات العامة :

بالرغم من التزام السلطات التنفيذية عدم تخصيص إيرادات معينة للانفاق على وظيفة محددة من وظائفها العامة ، فإن التقسيم الوظيفي للإيرادات العامة يعني عرض حصيلة كل مورد من موارد الدولة حيث يسمح ذلك بدراسة وتحليل الميزانية العامة ، والتعرف على مصادر تمويل النفقات العامة وتتبع التطورات التي تلحق كل مصدر ومن ثم تقييم سياسة الدولة في هذا الخصوص .

التقسيمات العلمية للإيرادات العامة :

وأمام تعدد أنواع الإيرادات العامة ، اختلف الكتاب في تقسيماتها

العلمية ، فرأى فريق[1] منهم تقسيمها إلى قسمين : الأول عن الإيرادات الشبيهة بإيرادات الاقتصاد الخاص ، أي الإيرادات الشبيهة بتلك التي يحصل عليها الأفراد بسبب نشاطهم الخاص. ومن ذلك الدومين، أي دخل الاستغلالات المختلفة المملوكة للدولة ، والثاني : من الإيرادات التي يختص بها الاقتصاد العام ولا يوجد لها شبيه في النشاط الخاص ، ومن ذلك : حصيلة الضرائب والرسوم والغرامات الجنائية ، واستيلاء الدولة على الثروات التي لا وارث لها . . . الخ .

والواقع أن التقسيم معيب لأنه لا يوجد معه فاصل دقيق بين ما يشبه إيرادات الأفراد وإيرادات الاقتصاد العام، فالدولة كسلطة عامة تتمتع في استغلالها للدومين وللمشروعات الصناعية بسلطات لا يتمتع بها الأفراد ، وتنعكس هذه السلطات في فرض أثمان لمبيعاتها تتضمن أحياناً في حقيقتها ضريبة مستترة .

ورأى بعض الكتاب الآخرين[2] تقسم الإيرادات العامة إلى إيرادات تقوم الدولة بتحصيلها جبراً من الأفراد كالضرائب ، والغرامات ، والجزية ، والتعويضات التي تفرض على دولة أخرى بسبب الحرب ، والقروض الإجبارية، وإيرادات أخرى يتسنى الحصول عليها تنفيذاً لتعاقد بينها وبين المواطنين كما في الدومين الصناعي والتجاري والرسوم وحصيلة القروض الاختيارية ، والهبات الاختيارية .

وبالرغم من بساطة هذا التقسيم إلا أنه معيب من ناحية تشتته ، وكذلك عدم وجود حدود واضحة بين أنواع هذه الإيرادات المختلفة .

وثمة تقسيم آخر يقوم على التمييز بين الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية ، فالأولى تحصل عليها الدولة بصورة منتظمة ودورية مثل إيرادات

---

(١) انظر : G.: JEZ, Cours Elémentaire de Science et de Législation Financière Français, Paris, 1951, p.: 319

(٢) انظر : —Hugh Dalton, Principles of public Finance, op. cit. pp. 17- 22

وقارن كذلك : - Edwin Seligman, Essays on Taation, Macmillan London , 1921.

ممتلكات الدولة والرسوم والضرائب ، أما الإيرادات غير العادية فتتمثل في تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بدون انتظام ، ومثالها القروض العامة والتضخم .

وتكمن أهمية هذا التقسيم في تحديده للإيرادات غير العادية ، كالقروض العامة والتضخم ، وتأكيده على أنها إيرادات غير عادية أي استثنائية ، ومن ثم لا يصبح اللجوء إليها مبرراً إلا لتغطية نفقات عامة استثنائية .

ومع ذلك ، فإن عدم كفاية حصيلة الإيرادات العامة العادية لتغطية النفقات العامة المتزايدة ، جعل اللجوء إلى التضخم والقروض العامة مسألة غير استثنائية في كثير من الدول في العصر الحديث ، الأمر الذي فقد معه هذا التقسيم الكثير من قيمته الفعلية .

تقسيم :

يتضح مما سبق أن الفكر المالي لا يتفق على تقسيم محدد للإيرادات العامة ، ومن ثم فإننا نرى استعراض الإيرادات العامة دون التقيد بتقسيم معين مما سبق ذكره ، وإن كنا سنسترشد في ذلك بآخر تقسيم علمي تمت الاشارة اليه ، فنبدأ بعرض إيرادات أملاك الدولة « الدومين الخاص » ، ثم نعرض للرسوم التي تفرض على بعض ما تقدمه الدولة من خدمات بحيث يضمها فصل واحد تحت عنوان إيرادات الخدمات الخاصة .

ونشير بعد ذلك وفي فصل ثان إلى الضريبة ، ثم في فصل ثالث الى القروض العامة . وأخيراً نعرض إلى التضخم ، وذلك كما يلي :

الفصل الأول : إيرادات الخدمات الخاصة .
الفصل الثاني : الضريبة .
الفصل الثالث : القروض العامة .
الفصل الرابع : التضخم .

الفصل الأول
إيرادات الخدمات الخاصة

نشير في هذا الفصل إلى الإيرادات الخاصة التي تحصل عليها الدولة مقابل تقديمها لبعض الخدمات الخاصة لمواطنيها ، وهي إيرادات الدومين الخاص ، أي إيرادات بعض ممتلكات الدول المملوكة لها ملكية خاصة ، فضلاً عن إيرادات الرسوم التي تحصل عليها الدولة مقابل تقديم خدمة تهم المكلف بوجه خاص .

ونتناول فيما يلي كلا من هذين النوعين من الإيرادات على حدة كما يلي :

المبحث الأول : إيرادات أملاك الدولة .

المبحث الثاني : إيرادات الرسوم .

المبحث الأول
إيرادات أملاك الدولة[1]

مفهوم الدومين وتطوره :

يقصد بلفظ الدومين Domaine ممتلكات الدولة سواء كانت ملكية عامة

---

(١) انظر في ذلك : دكتور محمد لبيب شقير ، علم المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة (٢٤٠ - ٢٧٨)- دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة (١٨٦ - ١٩٣). - دكتور السيد عبد المولى ، المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة (٢٠١ - ٢١٨) . =

أو ملكية خاصة ، وسواء كانت هذه الممتلكات منقولة أو عقارية ، فالدومين العام Domaine public ينصرف ـ على هذا الأساس ـ إلى الأموال التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص العامة ، وتخضع بالتالي لأحكام القانون العام ، وتخصص للمنفعة العامة كالأنهار والطرق والموانىء . والقاعدة العامة في كيفية استعمال هذه الممتلكات هي استعمالها بالمجان نظراً للصعوبات العملية التي تنشأ عندما يراد استعمالهابمقابل ، ومع ذلك قد تفرض الدولة في حالات معينة رسوماً على الانتفاع بهذه الأموال ، ومثال ذلك الرسوم النسبية التي تفرض على زيارة الحدائق العامة ، أو عبور بعض الطرق أو الكباري . واذا كان الهدف من ذلك تغطية بعض النفقات العامة أو تحسين مستوى أداء الخدمة ، فإن الأصل يظل كما هو تقديم استعمال هذه الممتلكات بالمجان .

أما بالنسبة للدومين الخاص Domaine privé فينصرف إلى الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة ، ومن ثم تخضع بوجه عام لأحكام القانون الخاص. ويدّر الدومين الخاص ، على عكس الدومين العام ، إيرادا يكون هو وحده الذي يعنيه علماء المالية العامة كمصدر من مصادر الإيرادات العامة .

وقد تطورت أهمية الدومين عبر تاريخه ، ففي العصور الوسطى فيأوروبا كان دخل الدومين يمثل المصدر الأساسي للإيرادات العامة ، خاصة وأن الملوك والأباطرة نزلوا عن حقهم في فرض الضرائب إلى أمراء الإقطاع .

ولكن عندما تركزت السلطة السياسية استعاد الملوك سلطانهم في فرض الضرائب التي أخذت أهميتها تزداد لدرجة أصبح معها الآن دخل الدومين لا يمثل إلا نسبة محدودة من الإيرادات العامة .

= M. DUVERGER. Finances Publiques, op. cit., pp. 83- 88.
L. TROTABAS ET J.M. COTTERT. OP. CIT., PP. 212« 214.
Antoine de Vitti de Marco, First Principles of Public Finance, op. cit. pp. (7- 77).

مصادر دخل الدومين الخاص :

يمكن أن نقسم الدومين الخاص تبعاً لنوع الأموال التي يتكون منها ، وهي ثلاثة : الدومين الزراعي ، الدومين الصناعي والتجاري ، الدومين المالي :

أولاً : الدومين الزراعي :

يتكون الدومين الزراعي من الأراضي والغابات ، وتحصل الدولة على إيراداتها من هذا الدومين من ثمن بيع المنتجات الزراعية التي قد ينتجها ومن ثمن بيع الأخشاب التي تنتجها الغابات .

وقد بدأ الدومين الزراعي يفقد أهميته بالنسبة للأراضي الزراعية نظراً لأن الأفراد أقدر عموماً على استغلال الأراضي الزراعية من الدولة ، أما بالنسبة للغابات والأراضي البور فإن الدولة أقدر على استغلالها وإدارتها لما تحتاجه من نفقات مرتفعة لا قبل للأفراد بها ، ومن ثم فنحن نؤيد الرأي القائل بضرورة تملك الدولة لها بعكس الأراضي الزراعية التي يتعين تركها للنشاط الفردي[1] .

ثانياً : الدومين الصناعي والتجاري :

(أ) الدومين الصناعي :

قد تملك الدولة بعض المشروعات الصناعية أو التجارية ، وتحصل من بيع منتجاتها على دخل يكون عنصراً للإيرادات العامة ، وقد ظهر هذا الدومين في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ، غير أن نطاقه ظل ضيقاً تبعاً للدور الضيق الذي كان للدولة الحارسة في المجال الاقتصادي والاجتماعي ، ولهذا اقتصر الدومين الصناعي والتجاري على بعض المشروعات العامة التي لم يكن يقدر الأفراد على القيام بها .

وفي ظل الدولة المتدخلة اتسع نطاق الدومين الصناعي والتجاري ، وعلى

---

(١) انظر : A. De Vitti De Marco, op. cit., pp. 71 et s.

وجه الخصوص في ظل التأميمات المتزايدة في بعض الدول ، ففي مصر مثلاً اتسع نطاق الدومين الصناعي والتجاري نتيجة للقوانين التي أطلق عليها القوانين الاشتراكية ، والتي صدرت على التوالي في السنوات ١٩٦١ ، ١٩٦٣ ، ١٩٦٤ .

ولهذا أصبح القطاع العام بعد هذه القوانين يستوعب الجانب الأكبر من المشروعات الصناعية ، وإن كان الاتجاه بدأ الآن يأخذ جانب المشروعات المختلطة بعد اعتناق سياسة الانفتاح الاقتصادي في مصر .

(ب) الدومين التجاري :

وتعتبر الاحتكارات المالية من أهم صور الدومين التجاري ، وتحقق الدولة من احتكارها لمشروع معين عن طريق الملكية أو الاستغلال مورداً مالياً لم يكن من الممكن الحصول عليه عن طريق الضريبة ، خاصة وأن الثمن الذي تحصل عليه الدولة عن بيع منتجات الاحتكار المالي يفوق نفقات الإنتاج بنسبة كبيرة ، ومن أمثلة هذا الاحتكار: الاحتكار المالي للدخان، فهذه السلعة ذات طلب متزايد عليها، وهي قليلة المرونة، ولا تصطدم بمصلحة اجتماعية كبيرة اذا اعتبرناها سلعة غير ضرورية أو غير صحية ، ولذلك تحقق الدولة من احتكار الدخان إيراد كبيراً . وكذلك الاحتكار المالي للملح والكحول والكبريت في كثير من الدول .

ثالثاً : الدومين المالي :

أصبحت الدولة في كثير من الدول تمتلك أسهماً وسندات في بعض المشروعات ، وهو ما يسمى بمحفظة الأوراق المالية ، وتدر هذه الأوراق المالية أرباحاً وفوائد تدخل ضمن إيرادات الدولة ، وإذا كان هذا النوع من الدومين يمثل أحدث أنواع الدومين الخاص ، فإنه قد تطور على ضوء مشاركة الدولة إيجابياً في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، ومن ثم أدى الدومين المالي إلى انتشار

ما يعرف بالاقتصاد المختلط الذي يتميز بمساهمة الدولة في رأسمال بعض المشروعات بهدف السيطرة عليها وتوجيهها للصالح العام .

وقد اتسع نطاق الدومين المالي على هذا الأساس على أثر صدور قوانين التأميم في يونيو ١٩٦١ .

وترتب على تدخل الدولة في مصر في الحياة الاقتصادية أن أقيمت مشروعات عـامـة كثيرة ازداد معها فائض قطاع الأعمال ، وهو ما يعتبر مورداً لتمويل الاستثمارات الجديدة .

أساليب استغلال المشروعات العامة :

رأينا كيف أن المشروعات العامة أصبح لها وزن كبير على أثر تدخل الدولة في حياة المجتمع الاقتصادي ، ولهذا فإن الدولة تؤمن الإدارة الاقتصادية لهذه المشروعات من خلال أحد أساليب ثلاثة :

الأول : أسلوب الاستغلال المباشر : ويسمى هذا الأسلوب بالريجي Regie وتتولى فيه الدولة بنفسها تسيير المشروع الصناعي طبقاً للأساليب التجارية ، ومن الأفضل أن تستقل ميزانية المشروع عن ميزانية الدولة وأن يعامل العاملون بالمشروع على أسس تقترب من الأسس في المشروعات الخاصة .

ومع هذا الأسلوب تكون الدولة هي صاحبة السيادة المطلقة على المشروع الصناعي ، الأمر الذي يعطيها مكنة تحديد أثمان السلع المنتجة فيه بما يتفق والصالح العام .

الثاني : أسلوب الامتياز : La Concession وتعهد الدولة بالمشروع في ظل هذا الأسلوب إلى منظم خاص يتولاه بنفسه تحت إشرافها بمقتضى عقد التزام تضمنه الدولة عادة شروطا لصالح المستهلكين أو العاملين به أو المشاركة في نسبة الربح ، ويتم اللجوء إلى هذا الأسلوب في حالة رغبة الدولة في التخلص من العبء الفني أو المالي الذي يتطلبه مشروع معين .

الثالث : أسلوب الاستغلال المختلط : Societés Mixtes .

ويعتبر أسلوب الاستغلال المختلط أسلوباً وسطاً بين أسلوب الاستغلال المباشر وأسلوب الامتياز ، وفيه تشترك الدولة والأفراد في إنشاء شركات اقتصاد مختلط ، وتستطيع الدولة عن طريق النصيب الذي أسهمت به في رأسمالها أن توجهها الوجهة التي تتفق وسياستها الاقتصادية والمالية .

وننتقل بعد ذلك إلى إستعراض إيرادات الرسوم في المبحث الثاني من هذا الفصل .

المبحث الثاني

إيرادات الرسوم

تعتبر الرسوم Tax, Fees ـ وهي المدفوعات التي تقوم الدولة بجبايتها مقابل نشاط تبذله يهم المكلف بوجه خاص ـ من أقدم مصادر الايرادات العامة ، حيث كانت تمثل في العصور الوسطى وما بعدها أهمية كبيرة تفوق الضرائب ، وتأتي أهميتها بعد إيرادات أملاك الدولة « الدومين » السالف الإشارة إليها .

ويرجع السبب في أهمية الرسوم في تلك العصور إلى ما يأتي :

١ ـ إن الدولة كانت تعتبر تنظيماً يهدف إلى تقديم خدمات معينة للأفراد مقابل التزامهم يدفع نفقات هذه الخدمات في شكل رسوم .

٢ ـ كان الملوك وأمراء الاقطاع يفضلون اللجوء إلى الرسوم بدلاً من الضرائب ، خاصة وأن فرض الضرائب كان يقتضي دعوة ممثلي الشعب للموافقة على اقرارها ، وهو أمر لم يكن يسيرا في كل الأمور .

٣ ـ كانت الرسوم تعتبر وسيلة لتخفيف أعباء النفقات العامة التي كانت تمول أساساً عن طريق إيرادات الدومين ، حيث كانت تعطي هذه الرسوم للموظفين القائمين بالخدمات العامة في صورة أجور لهم .

على أنه مع تطور دور الدولة كتنظيم مركزي يعمل باسم التضامن الاجتماعي فوق كل التنظيمات على تحقيق الصالح العام، أصبح من الضروري أن يستفيد من هذه الخدمات كافة المواطنين حتى هؤلاء الذين لا يستطيعون دفع ثمن لهذه الخدمات ، ومن هنا تناقصت أهمية الرسوم ، خاصة وأنه أصبح من اللازم ـ بعد أن مثل الشعب في هيئاته البرلمانية ـ أن تتم الموافقة على فرض الرسوم شأن الضرائب من جانب هذه الهيئات .

ولا يعني تضاؤ ل أهمية الرسوم ، اختفاءها كلية ، فما زالت بعض الهيئات المركزية ، والهيئات المحلية تعتمد عليها في الحصول على معظم إيراداها .

تعريف الرسوم :

يعرف الرسم عادة بأنه مساهمة نقدية يجب على الفرد مقابل أداء خاص تقدمه له هيئة عامة في صورة خدمات قابلة للتجزئة بين أفراد المجتمع .

فالرسم اذا مبلغ نقدي ، وفي اشتراط الصورة النقدية له ملاءمة لطبيعته المالية العامة الحديثة ، نفقات وإيرادات، إذ يتعين أن تكون جميعها في شكل نقدي .

والرسم يدفع جبرا من جانب الأفراد الذين يتقدمون بطلب الخدمة ، وتتمثل صفة الجبر في أن الدولة تستقل بوضع القواعد القانونية المتعلقة بالرسم ، سواء في صورتها كسلطة مركزية أو في صورتها كهيئة عامة أو أي شخص من أشخاص القانون العام .

وقد أثار عنصر الجبر أو الإكراه بالنسبة للرسم جدلا بين الكتاب ، على أساس أن هذا العنصر لا يظهر بمناسبة الرسم ، لأن الشخص لا يدفع الرسم إلا إذا طلب الخدمة ، وفي ذلك فهو حر في طلب الخدمة وبالتالي دفع الرسم المقرر عنها أو عدم طلبها وبالتالي عدم دفع الرسم عنها .

وعلى ذلك ، فإنه إذا كانت للشخص حرية ما ، فانها تنصرف فقط الى

طلب أو عدم طلب الخدمة ، فإذا قرر طلب هذه الخدمة ، فإن عنصر الجبر يظهر جلياً بسبب استقلال الدولة والأشخاص العامة بتحديد قيمة الرسم وطرق تحصيله دون أي اتفاق مع الفرد طالب الخدمة .

وبالاضافة الى ذلك ، فإنه كثيرا ما يفرض القانون على الأفراد تلقى خدمات تدفع بمناسبة أدائها رسوم معينة جبرا ، كما في حالة التعليم الإجباري،، والتطعيم الإجباري، واستخراج بطاقات شخصية . . . وهكذا ، وكثيراً ما يضطر الأفراد في غير ذلك إلى طلب خدمات تفرض عليها رسوم معينة مثل رسوم التعليم الجامعي ورسوم التسجيل ، ورسوم التقاضي . . الخ .

ويعني ذلك أن عنصر الاختيار في طلب الخدمة ينتفي من الناحية العملية ، وإن كانت طبيعة الجبر والإكراه ليست واحدة في جميع الحالات ، إذ يستند أحياناً إلى القانون وأحياناً أخرى إلى الواقع العملي .

ولهذا السبب تختص بتقرير الرسوم حاليا الهيئات التشريعية . هذا ويدفع الرسم مقابل انتفاع الفرد بخدمة معينة وتكون هذه الخدمة قابلة للتجزئة أو للانقسام ، مثل الرسوم القضائية حيث يلتزم رافعو الدعاوى أمام القضاءبدفعها حتى يتمكنوا من استصدار الأحكام التي تضمن لهم حقهم المتنازع عليه .

والواقع أنه الى جانب منفعة المتقاضين الخاصة ، توجد منفعة عامة للمجتمع ، تتحقق في اشاعة الطمأنينة والاستقرار والأمن . . . وكذلك الحال بالنسبة لرسوم التسجيل بالشهر العقاري ، ورسوم تسجيل المواليد .

مقدار الرسم :

نظراً لأن القيام بالخدمة الخاصة القابلة للتجزئة التي يستحق عنها رسماً، يتمخض عنه نفع عام كذلك على نحو ما رأينا ، فإن المنتفع من تلك الخدمة لا ينبغي أن يطالب بدفع كافة نفقات نصيبه من الخدمة ، بل بمبلغ أقل من ذلك .

ومع هذا فإنه في كثير من الحالات يحدد الرسم بحيث يتساوى مع نفقات الخدمة المؤداة أو يزيد عليها ، وذلك لأسباب مالية أو سياسية أو اجتماعية .

ومن المنطقي أنه إذا طلب ممن يستفيدون من الخدمة مبلغ أكبر من نفقات أدائها ، فإن ما يزيد على تلك النفقات يستغل حتماً في إشباع الحاجات غير القابلة للتجزئة ، لأن الدولة أو الهيئة العامة لا تسعى إلى الربح ولا ينبغي أن تسعى إليه ، وتكون هذه الفريضة في نظر بعض الكتاب[١] ضريبة تتكون الواقعة المنشئة لها لا من قيام الهيئة العامة بالنشاط الإداري ، ولكن من عمل المكلف الذي أدى إلى هذا النشاط مثل أي ضريبة أخرى .

ومع ذلك فإننا نرى أن ما يزيد على تلك النفقات هو الذي يعتبر ضريبة وليس كل الفريضة لأنها أديت أساساً في مقابل الحصول على خدمة معينة قابلة للتجزئة ، وهي في هذه الحدود فقط تُعتبر رسماً ، وما يزيد عنها هو الذي يعتبر ضريبة .

التفرقة بين الرسم وبعض الإيرادات العامة الأخرى :

يتشابه الرسم مع بعض الايرادات العامة الأخرى ، الأمر الذي يثير كثيراً من الخلط ، وهذه الإيرادات الأخرى هي : الضريبة ، الثمن العام ، مقابل التحسين (الاتاوة) .

أولاً ـ الرسم والضريبة :

بينما يكون الرسم أداء نقديا يجب للهيئة المانحة للخدمة الخاصة للفرد ، وهذه الخدمة قابلة للتجزئة في التنظيم الإداري لهذه الهيئة ، فإن الضريبة ـ على نحو ما سنشير إليه ـ تفرض بدون مقابل مساهمة من الفرد في تغطية جانب من نفقات الأعباء العامة .

---

(١) انظر : دكتور محمود رياض عطية ، مذكرات غير منشورة في المالية العامة ألقيت على طلبة دبلوم الدراسات المالية والاقتصادية ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية عام ٦٣/ ١٩٦٤

ويترتب على هذا الاختلاف بين طبيعة كل من الرسم والضريبة ، أن تكون قيمة الخدمة التي يحصل عليها الفرد هي أساس تحديد الرسم عادة ، في حين تكون المقدرة المالية أو التكليفية ، أو يجب أن تكون ، أساسا لتحديد الضريبة .

وقد رأينا كيف يمكن أن يتضمن سعر الرسم في شق منه ضريبة إذا ما ازداد عن نفقات أداء الخدمة المطلوبة .

ثانياً ـ الرسم والثمن العام :

يقصد بالثمن العام Public Price, Prix Public مقابل خدمة تؤديها هيئة عامة سواء لأهميتها وضرورة إتاحة الفرصة للانتفاع بها من جانب جميع الأفراد ، أو لأنها عرضة للاحتكار وللبيع بأثمان مرتفعة إذا تركتها الهيئات العامة للمنشآت الخاصة[1] ، وفي ذلك تمييز للثمن العام عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المشروعات الخاصة عند بيع منتجاتها من سلع وخدمات . ويتشابه الرسم مع الثمن العام في أن كلا منهما يدفع لقاء مقابل معين ، كما قد يكون كل منهما مساوياً لنفقات أداء الخدمة أو أكبر أو أقل منها .

ومع ذلك ، فإنهما يختلفان فيما يلي :

١ ـ تعود الخدمة التي يحصل عليها دافع الرسم عليه بنفع خاص بالإضافة إلى النفع العام الذي يعود على المجتمع ، ومن هنا فإن النفع العام يقترن بالنفع الخاص ، ويتمثل النفع العام في تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والأفراد فيما يتعلق بأداء نشاطها في تقديم الخدمات العامة ، فضلا عن الاستقرار واستشعار الأمن والطمأنينة بين المواطنين ولهذا يكون النفع الخاص في حالة الرسم ضرورة اجتماعية تحرص عليها الدولة ، لأنه إلى جانب النفع الخاص يتحقق نفع عام .

---

(١) انظر : دكتور محمود رياض عطية ، موجز في المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٩ .

أما في حالة الثمن العام ، فإنه يتحقق الى جوار النفع الخاص نفع عام كذلك ، ولكن النفع الخاص في هذه الحالة يكون هو الغالب ، وقد لا يقترن النفع الخاص في الثمن العام بأي نفع عام .

٢ ـ تقوم السلطة العامة بتحديد الرسم دون أن يتدخل الأفراد في ذلك ، إذ أن تحديد مقدار الرسم يتم بقانون أو بناء على قانون ، أما الثمن العام فيتحدد بنفس الطريقة التي يتحدد بها الثمن الخاص وفقا لقوى العرض والطلب في السوق ، باستثناء ما إذا كانت الدولة أو الشخص العام يحتكر إنتاج سلعة معينة ، فهنا تباع السلعة عادة بأقل من نفقة الإنتاج مراعاة لاعتبارات اجتماعية . ومع هذا إذا ا كانت الدولة في مركز المحتكر ، فإن ذلك يضمن لها في تحديد الثمن ذات السلطة في تحديد مقدار الرسم الأمر الذي يضعف التفرقة بين الرسم والثمن العام .

٣ ـ في حالة زيادة الرسم عن نفقات أداء المقابل أو الخدمة ، فإن هذه الزيادة تكون بمثابة ضريبة مستترة ، أما إذا ازداد الثمن العام عن نفقات المقابل أو الخدمة فإن هذه الزيادة تعتبر ربحا غالباً .

٤ ـ يدفع الرسم جبرا من جانب الأفراد ، وللدولة ضمانات كافية في سبيل استئدائه ، أما الثمن العام فالاصل أن عنصر الاختيار قائم بالنسبة له ، إلا إذا كانت الدولة تتمتع بمركز احتكاري قانوني أو فعلي بالنسبة لانتاج السلعة أو الخدمة ، وهنا ليس للدولة ذات الضمانات التي لها بالنسبة للرسم فليس لها في سبيل اقتضائه حق امتياز على أموال المدين كما هو الحال بالنسبة للرسم .

ثالثا ـ الرسم وأتاوة التحسين : Butterment Taxes, Conuribution particuliére

تتمثل أتاوة التحسين في مبلغ نقدي يفرض على فرد أو أفراد معينين مقابل استفادتهم استفادة خاصة من مشروع من المشروعات العامة ، ومثال ذلك إذا ترتبت على إقامة طريق أو توسعته ، زيادة في القيمة الإيجارية للعقارات السكنية

القائمة على هذا الطريق . ففي هذه الحالة قد تجبر الدولة أو الهيئة العامة التي قامت بتنفيذ المشروع ملاك هذه العقارات على دفع مقابل هذه الاستفادة مثلا في جزء من الزيادة التي طرأت على القمية الايجارية دون نشاط خاص من جانبهم .

وفي هذا تتشابه أتاوة التحسين مع الرسم في أن كلاً منهما يتمثل في خدمة عامة تعود بنفع خاص على الفرد ، وأن كلا منهما يقتضي جبرا من الأفراد الخاضعين لها، ولهذا اعتبر البعض من الكتاب أن مقابل أو أتاوة التحسين بمثابة نوع من الرسوم .

ومع ذلك ، فإن اتاوة التحسين قاصرة على الحالات التي يحدث فيها ارتفاع في قيمة العقارات نتيجة لتنفيذ المشروعات العامة ، فضلا عن أنه يدفع مرة واحدة ، أما الرسم فتتعدد حالاته تبعا لتعدد الخدمات التي يحصل عليها الفرد ، ومن ثم فهو أوسع نطاقا ، وأكثر انطباقا من أتاوة التحسين .

هذا وينظم المشرع المصري مقابل التحسين بالقانونين رقمي **٢٢٢** لسنة **١٩٥٥** ، **١٢٤** لسنة **١٩٦٠** . ويعتبر مقابل التحسين أحد موارد المجالس المحلية التي تقع في دوائرها مناطق التحسين ، ويسري في المدن والقرى التي لها مجالس محلية على العقارات والأراضي ، الواقعة في مناطق يطرأ عليها تحسين بسبب إنشاء الطرق والميادين والكباري والمجازات السطحية، والممرات السفلية ، ومشروعات المجاري ، أو أية مشروعات أخرى ذات منفعة عامة يقرر مجلس الوزراء إضافتها إليها .

ويتم تقدير الارتفاع في قيمة العقارات الواقعة في مناطق التحسين بمعرفة لجان خاصة ، ويتحدد مقابل التحسين بنصف الفرق بين تقدير اللجنة لقيمة العقار قبل وبعد التحسين .

ونتابع بعد ذلك الإشارة إلى الضريبة في الفصل الثاني من هذا الباب .

الفصل الثاني
الضريبة

يمكن أن يتضمن البحث في الضريبة نوعين من الدراسات : الأول : وينصرف أساسا الى دراسة المباديء العامة الأساسية التي تحكم كافة أنواع الضرائب المختلفة ، سواء من حيث تعريف الضريبة ، وأساسا فرضها ، والمشكلات الفنية التي تثور بمناسبة فرضها ، وتحصيل الضريبة والشروط اللازم توافرها حتى تتحقق معها العدالة في توزيع الأعباء العامة ، وذلك فضلا عن دراسة الآثار الاقتصادية للضريبة ، ويطلق على هذه الدراسات المختلفة للضريبة النظرية العامة للضريبة .

والثاني : ويستهدف دراسة الضريبة دراسة وضعية داخل الدولة من حيث أحكامها التفصيلية الخاصة بكل ضريبة من الضرائب المختلفة ، سواء من حيث طرق تحديد الأرباح أو الدخول ، وطريقة ربطها وجبايتها ، وسعرها ، وطرق الطعن فيها ، وغير ذلك من الأحكام التفصيلية ، ويدرس هذا النوع تحت اسم التشريع الضريبي .

وإذا كنا سنقتصر في هذا النطاق على النوع الاول من هذه الدراسات ، فاننا سنشير باختصار الى النظام الضريبي الراهن في الاقتصاد الكويتي .

وتكتسب الضريبة أهمية كبيرة ليس فقط لأنها تمثل أبرز مصدر للإيرادات

العامة ، وإنما لأنها تلعب كذلك دورا له وزنه النسبي في تحقيق اغراض اقتصادية واجتماعية فضلا عما تثيره من مشكلات مختلفة يتعين على الباحثين التصدي لها .

هذا ويمكن معالجة الضريبة من خلال الموضوعات الآتية : -

١ - تعريف الضريبة وبيان أهدافها .
٢ - التنظيم الفني للضريبة والمشكلات التي تنشأ بمناسبة فرضها وتحصيلها .
٣ - الآثار الاقتصادية للضريبة .

وجدير بالذكر أن نشير الى أن هذه النقاط ذات طابع مركب ، ووجوه مختلفة منها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والقانوني وغير ذلك من الظواهر الاجتماعية فضلا عن الفن والإدارة الماليين ، ويمكن أن نشير إلى كل من هذه الموضوعات في مبحث مستقل بإيجاز على أن نتبعها بالإشارة إلى النظام الضريبي الراهن بالاقتصاد الكويتي في مبحث أخير .

المبحث الأول

تعريف الضريبة وبيان أهدافها(١)

الضريبة مبلغ من النقود يدفعه الأفراد - سواء كانوا طبيعيين أو معنويين - جبرا إلى الدولة ، لتغطية النفقات العامة ، ودون أن يكون هناك مقابل لها .

---

(١) انظر : دكتور عبد الحكيم الرفاعي ، دكتور حسين خلاف : مبادىء النظرية العامة للضريبة ، الطبعة الثانية ١٩٥٣ ، صفحة ٢٨ وما بعدها :
- دكتور محمود رياض عطية ، المرجع السابق ، صفحة (١٤٥ - ١٥٧)
- دكتور محمد لبيب شقير ، المرجع السابق ، صفحة (٨٨ - ١٠٣).
- دكتور رفعت المحجوب، المرجع السابق ، صفحة (١٩٤ - ٢٠٠).

JEZE, Cours elementaire de Science et de Legislation Financiere, op. cit., pp. 350- 361

LAUFENBURGER, Histoire de l'impot, Collection que sait-je?, pp. 19 et s.

ويتبين من هذا التعريف أن للضريبة عناصر محددة هي :

أولاً : الضريبة مبلغ من النقود :

فالضريبة من هذه الناحية اقتطاع مالي ينتقل بصفة نهائية من ذمة المكلف بها بعد صيرورتها نهائيـة الى ذمة الـدولة ، ودون أن يكـون لهذا المكلف الحق في استردادها أو المطالبة بفوائد عنها ، وقد رأينا أن الضريبة من هذه الناحية تختلف عن القروض حتى ولو كانت إجبارية .

والضريبة تفرض وتجبي نقدا في العصر الحديث ، ومع هذا لم يكن الأمر كذلك في ظل أساليب الانتاج القديمة حيث كانت الضرائب تجبي عينا ، وكذلك كان الإنفاق العام يتم في صورة عينية(١)

وتحصيل الضريبة في صورة عينية كان يتم أساسا في صورة قدر من المحاصيل الزراعية ، أو في صورة عدد من ساعات العمل يلتزم الأفراد بها للدولة سخرة .

والواقع أن نظام الضرائب العينية كان يتفق وطبيعة المجتمعات الزراعية البسيطة التي كانت تسودها المبادلات العينية ، أما في العصر الحديث وحيث تسود المبادلات النقدية في ظل السوق ، فإن الضريبة العينية لا تصلح لهذه المتغيرات .

وتخلص عيوب الشكل العيني للضريبة فيما يلي :(٢)

١ ـ لا تتفق الضريبة العينية مع العدالة في توزيع الأعباء العامة ، ذلك لأنها وهي تفرض على كل ممول تقديم كمية محدودة من المحصول أو عدد معين من ساعات العمل ، تسقط من حسابها اختلاف تكاليف الإنتاج من منتج إلى

---

(١) انظر R. MASPITOIL, La Societé Politique et le Droit, Edition Montchrestien, 1957,p. 25.

(٢) انظر دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، النفقات العامة والايرادات العامة ، المرجع السابق ، صفحة ١٩٢ .

منتج آخر ، واختلاف قدرة الأفراد على تحمل العمل .

٢ ـ تستلزم الضريبة العينية أن تتحمل الدولة بتكاليف مرتفعة من تلك التي تتطلبها الضريبة النقدية ، وذلك بسبب ما تتحمله الدولة من نفقات جمع المحاصيل ونقلها وتخزينها ، هذا بالإضافة إلى ما تتعرض له هذه المحاصيل من تلف .

٣ ـ لا تعتبر الضريبة العينية ملائمة للفن المالي الحديث ، وخاصة لنظام النفقات النقدية ، فالدولة تقوم بنفقاتها في شكل نقدي ، وهو ما يستلزم بداهة أن تكون الإيرادات في شكل نقدي أيضا حتى يمكنها أن تقابل النفقات النقدية .

ثانيا : الضريبة فريضة تدفع جبرا :

فليس للفرد خيار في دفع الضريبة أو عدم دفعها، بل هو مجبر على ذلك دون أخذ رغبته أو استعداده للدفع في الاعتبار ، ويعني ذلك من ناحية أن الدولة تنفرد بوضع النظام القانوني للضريبة ، ذلك أنها تحدد وعاء الضريبة وسعرها وكيفية تحصيلها والمكلف بدفعها دون أن يشاركها المكلف في ذلك .

ومن ناحية أخرى فإن الدولة تستطيع من خلال وسائل التنفيذ الجبري أن تحصل على الضريبة في حالة امتناع المكلف عن الضريبة المستحقة عليه طبقا لأحكام القانون ، الأمر الذي تختلف معه الضريبة في هذا الخصوص عما يدفعه الفرد من ثمن مقابل شرائها للسلع والخدمات التي تعرضها الدولة، كما تختلف الضريبة بهذا المعنى عن القروض الاختيارية التي يقدمها الأفراد للدولة اختيارا وأيضاً تختلف عن القرض الإجباري لأن الدولة لا تقوم برد قيمة الضريبة للممول ، وإن كانت تلتزم برد قيمة القرض الإجباري للمقرض .

وإذا كان من المبادىء الدستورية المسلم بها أن الضرائب لا تفرض ولا تعدل إلا بموافقة السلطات النيابية الممثلة للأمة أي لجميع المكلفين[1] ، فإن

---

(١) ومن ذلك ان دستور مصر الدائم والذي صدر عام ١٩٧١ نص في المادة ١١٩ منه على أن « إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها او الغاءها لا يكون إلا بقانون » .

الضريبةتعتبر رغم ذلك وفي نهاية الأمر جبرية بالنسبة لكل ملكف يتعين عليه دفعها وفقا للقانون .

ثالثاً : الضريبة تدفع دون نفع خاص يقابلها :

يدفع الممول الضريبة كعضو في المجتمع ، يهمه انتظام وتطور الحياة في هذا المجتمع إلى الأفضل ولهذا فإنه يتعين عليه أن يساهم في تحمل النفقات التي تقوم بها الجماعة لتحقيق هذا الهدف ، ومن هنا فإنه يدفع الضريبة ـ كأبرز صور الإيرادات العامة التي تغطي بها هذه النفقات العامة ـ دون أن يحصل على نفع خاص ، ولهذا لا يحدد مقدار الضريبة على أساس النفع الخاص .

وليس معنى ذلك أن هذا الممول لا يحصل على نفع خاص اطلاقاً ، بل أنه يحصل على هذا النفع الخاص ولكن بوصفه عضواً في هذا المجتمع أو ذاك ، حيث لا يستفيد من الخدمات العامة بطريقة فردية يقابل بها ما دفعه من ضريبة .

وترتيباً على أن الضريبة لا تدفع مقابل نفع خاص ، جرى خضوع الملكف للضريبة ، وتحديد مقدار ما يدفعه منها على أساس مقدرته التكليفية ، أو مقدرته على الدفع Ability to pay والدولة هي التي تحدد هذه المقدرة حيث تفرض بمناسبتها وعلى أساسها ما تجبيه من ضرائب .

وتختلف الضريبة عن الرسوم من هذه الناحية ، فالرسم هو مبلغ من النقود تجبيه الدولة أو أحد الأشخاص العامة جبراً من بعض الأفراد بمناسبة مقابل معين قدمته الإدارة اليهم أو نظير خدمة خاصة أدتها لهم ، ومن أمثلة الرسم : الرسوم البريدية ورسوم التعليم ، ورسوم التقاضي . فوجود المقابل في هذه الحالة هو الذي يفرق بين الضريبة والرسم حيث لا يوجد هذا المقابل في الضريبة .

رابعاً : غرض الضريبة هو تحقيق منفعة عامة :

إذا كانت الدولة لا تلتزم بتقديم نفع خاص لدافع الضريبة . فإنها تلتزم

باستخدام حصيلة الضريبة وحصيلة غيرها من الإيرادات العامة لتحقيق نفع عام . وإذا كانت بعض الدساتير والقوانين قد درجت على النص على ذلك من قبل ، فإن الدول لم تعد في العصر الحديث في حاجة إلى النص صراحة على تقرير مبدأ تحقيق المنفعة العامة كغرض للضريبة .

وقد شهدت فكرة المنفعة العامة هذه تطوراً بتطور طبيعة الدولة وانتقالها من « الدولة الحارسة » إلى « الدولة المتدخلة » على نحو ما سبق أن رأينا ، وهو ما سنشير إليه كذلك عند تحديد أغراض الضريبة بعد عرض الأساس القانوني والقواعد الأساسية التي تحكمها .

الأساس القانوني للضريبة :

ما هو الأساس القانوني الذي يلتزم بمقتضاه الأفراد بالضريبة ؟ أي ما هو التكييف القانوني للضريبة ؟

يمكن أن ترد التفسيرات المختلفة في ذلك إلى نوعين من النظريات : نظريات تقوم على فكرة العقد ، ونظريات تقوم على فكرة التضامن الاجتماعي .

أولاً ـ نظريات العقد :

وهذه النظريات مردها نظرية العقد الاجتماعي التي قال بها جان جاك روسو في القرن الثامن عشر ، فالأفراد بمقتضى عقد بينهم وبين الدولة يتنازلون عن جزء من حرياتهم لحماية الأفراد الباقين ، كما أنهم بمقتضى عقد مالي يلتزمون بدفع الضرائب في مقابل المنافع التي تعود عليهم من نشاط الدولة .

ويعاب على نظرية العقد المالي صعوبة تحديد المنفعة التي تعود على كل دافع للضريبة خاصة بالنسبة لبعض المنافع العامة غير القابلة للانقسام .

وإذا كان الكتاب قد اختلفوا في ذلك الوقت حول تكييف طبيعة العقد بين

اعتباره عقد توريد خدمات أو عقد تأمين أو عقد شركة ، فإن جميع النظريات التعاقدية في أساس الضريبة لا تصلح لتبرير هذا الأساس[1] .

ثانياً ـ نظريات التضامن الاجتماعي :

ومؤدي هذه النظريات أن الدولة تنفق نفقات عامة لا غنى عنها لاستمرار الجماعة وانتظامها، والأفراد يلتزمون فيما بينهم لتحمل هذه النفقات ، فالتضامن إذا يمثل الأساس القانوني الذي تستمد منه الدولة سلطتها في فرض الضريبة .

وهذه الفكرة تمثل مبدأ فلسفياً ، وتتحدد أهميته فقط باستخلاص النتائج التي تترتب عليه ، ومن هذه النتائج :[2] .

١ ـ يجب التسليم للدولة بسلطة في مواجهة الأفراد لتلزمهم بالعمل وفق مصلحة الجماعة إن احتاج الأمر إلى ذلك ومن ثم تصبح الضريبة فكرة سيادته وجبرية Autoritaire وتنتفي معها شبهة الأساس التعاقدي ، ويتم ذلك بالطبع في العصر الحديث في ظل الهيئات النيابية التي تمنع من تحكم أو استبداد الدولة في فرض الضرائب .

٢ ـ تفرض الضريبة بناء على التضامن الاجتماعي على كل الأشخاص أعضاء الجماعة لأنهم حينئذ يكونون خاضعين لواجب التضامن . ويعني ذلك مبدأ عمومية الضريبة أي عدم اعفاء أحد منها كما كان عليه الحال في أوروبا في العهد الإقطاعي حيث كان يلتزم بدفع الضرائب فقط طبقة الشعب دون طبقة النبلاء أو رجال الدين .

٣ ـ لا يقاس مقدار الضريبة المفروض على الشخص بمقدار ما يعود عليه من نفع كما هو الحال طبقاً لمضمون نظريات العقد الاجتماعي ، وإنما بحسب

---

(١) انظر في حدود هذه النظريات : دكتور محمد لبيب شقير ، علم المالية العامة ، المرجع السابق صفحة (١٠٢ ـ ١٠٦)

(٢) انظر : دكتور لبيب شقير ، المرج السابق ، صفحة ١٠٦ وما بعدها .

مقدرته على المساهمة في تحمل أعباء الجماعة ، وهو ما يسمى المقدرة التكليفية للشخص Capacité Contributive .

القواعد الأساسية للضريبة : -

تعني القواعد الأساسية للضريبة في هذا المجال المبادىء التي يجب أن تأخذها الدولة في الاعتبار عند التنظيم الفني للضريبة ، وقد استقرت هذه المبادىء منذ أن وضعها آدم سميث في كتابه « ثروة الأمم » ، ويمكن تلخيص هذه المبادىء فيما يلي[1] :

١ ـ قاعدة المساواة : Equality .

فيجب عند فرض الضريبة على المواطنين مراعاة تحقيق المساواة في توزيع الأعباء العامة بينهم ، ويقرر آدم سميث في ذلك أن مفهوم المساواة يقتضي أن يسهم كل أعضاء الجماعة في تحمل أعباء الدولة تبعاً لمقدرتهم النسبية ، ولهذا حبذ آدم سميث وبعده كثير من الكتاب الضريبة النسبية لتحقيق مبدأ العدالة ، وإن كان الفكر المالي الحديث ينظر إلى الضريبة التصاعدية على أنها هي التي تحقق مبدأ العدالة ، وتسمح بأن يسهم كل مواطن في الأعباء العامة تبعاً لمقدرته المالية أو التكليفية[2] .

٣ ـ قاعدة اليقين : Certainty

ومضمون هذه القاعدة أن تكون الضريبة محددة بوضوح وبلا تحكم ،

---

(١) Adam Smith, An inquiry......, op. cit., Vol.II. pp. 510- 512

(٢) والواقع ان بيان العناصر التي يعتمد عليها في تحديد المقدرة التكليفية من الصعوبة بمكان ، ذلك أنها تقاس ، بصفة تقريبية ، بدرجة يسار المكلف ، ويقاس ذلك بدوره بمقدار الدخل ، فالدخل بصفة عامة هو مقياس المقدرة التكليفية ، وقد أشار إلى ذلك ادم سميث أيضا ، ومع هذا فان الدخل يقصر وحده غالبا عن إعطاء فكرة صحيحة عن المقدرة التكليفية لاختلاف ظروف كل مكلف من ناحية نفقات الحصول على الدخل والاعباء العائلية الأمر الذي اخذت معه الظروف الشخصية دورا في تحديد المقدرة التكليفية في العصر الحديث .

سواء كان الأمر يتعلق بتحديد وعاء الضريبة وسعر الضريبة ، أو ميعاد الوفاء ، أو طريقة الدفع ، أو علم المكلف بالتزاماته في وقت مناسب حتى يستطيع الدفاع عن حقوقه .

٣ ـ قاعدة الملاءمة في الدفع : Conveniance of Payment

وتعني هذه القاعدة وجوب تنظيم أحكام الضريبة على نحو يتلاءم ومواعيد السداد خاصة مع ظروف المكلفين ، وقد نجم عن تلك القاعدة قاعدة أخرى هي « الحجز عند المنبع » وهي إحدى القواعد المتبعة في تحصيل الضرائب .

٤ ـ قاعدة الاقتصاد في نفقات الجباية : Economy in Collection

ومضمون هذه القاعدة هو وجوب تنظيم الضريبة بحيث تتكلف الدولة أقل نفقات ممكنة في التحصيل حتى يكون إيراد الضريبة غزيراً ما أمكن ذلك .

أغراض الضريبة :

تفرض الضريبة على المكلفين بها تحقيقاً لأغراض مالية أو سياسية أو اقتصادية .

وقد كانت المالية العامة في ظل « الدولة الحارسة » محايدة تأسيساً على فكرة حياد الدولة ـ كما رأينا ـ ومن ثم اقتصرت الضريبة على الأغراض المالية فقط .

وعليه ، يكون الغرض من الضريبة مالياً إذا قصد من فرضها تحقيق إيراد للدولة ، وقد كان هذا هو الهدف الرئيسي الذي يتعين تحقيقه عند فرض الضريبة في ظل الدولة الحارسة أو النظرية التقليدية .

غير أن الضريبة مع تطور دور الدولة أصبحت تعتبر أداة رئيسية في تحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

فمن ناحية الأهداف السياسية تستخدم الضريبة في الداخل كأداة للقوى الاجتماعية المسيطرة سياسيا في مواجهة الطبقات والفئات الاجتماعية الأخرى ،

وذلك لمصلحة القوى المسيطرة وعلى حساب مصالح المحكومين .

كما أن الضريبة تستخدم كأداة من أدوات السياسة الخارجية ، كما إذا استخدمت الرسوم الجمركية (وهي ضريبة بالرغم من تسميتها رسوم) لتسهيل التجارة مع بعض الدول أو للحد منها تحقيقاً لأغراض سياسية ، عن طريق خفض الرسوم على الواردات من هذه الدول أو حتى الإعفاء منها لتسهيل التجارة ، أو زيادة هذه الرسوم في حالة الرغبة في الحد من التجارة .

أما من ناحية الأهداف الاقتصادية ، فتستخدم الضريبة لتحقيق الاستقرار عبر الدورة الاقتصادية في المجتمع الرأسمالي عن طريق تخفيض الضرائب أثناء الانكماش (لزيادة إنفاق الأفراد) ورفعها لإنقاص القوة الشرائية لدى الأفراد بواسطة الضرائب في حالة التضخم ، أو كأداة لتشجيع بعض أنواع النشاط الاقتصادي عن طريق إعفاء هذا النشاط من الضريبة ، أو تخفيضها على نتيجة النشاط أو اعفاء المواد الأولية المستوردة واللازمة للقيام بهذا النشاط .

أما من ناحية الأهداف الاجتماعية ، فقد تستخدم الضريبة في تحقيق أهداف اجتماعية ، مثال ذلك تخفيف عبء الضريبة على ذوي الأعباء العائلية الكبيرة ، أو اعفاء الهيئات التي تقوم بخدمات اجتماعية من الضريبة ، أو فرض ضريبة مرتفعة على بعض السلع التي ينتج عنها أضرار اجتماعية كالمشروبات الكحولية .

المبحث الثاني

التنظيم الفني للضريبة والمشكلات التي تنشأ بمناسبة فرضها وتحصيلها

يقصد بالتنظيم الفني للضريبة تحديد الأوضاع والإجراءات التي تتعلق بفرض الضريبة وتحصيلها ، ويشمل ذلك دراسة المشكلات الفنية التي يتعين

أخذها في الحسبان منذ بدء التفكير في فرض الضريبة وحتى يتم دفعها من جانب الممول إلى الخزانة العامة[1] .

ويمكن أن نرد هذه المشكلات إلى العناصر الآتية :

أولا : الاختيار بين الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال .
ثانياً : الاختيار بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة .
ثالثاً : أساليب تحديد وعاء الضريبة كيفياً وكمياً .
رابعاً : تحديد مقدار الضريبة .
خامساً : تحصيل الضريبة .
سادساً : الازدواج الضريبي .

وتنصرف المشكلات الثلاثة الأولى إلى وعاء الضريبة ، في حين تنصب المشكلتين الرابعة والخامسة على كيفية تحديد مقدار الضريبة وتوريدها إلى الخزانة العامة .

ويقصد بوعاء الضريبة, Source of Taxation , L'assiete de l'impôts والمادة التي تفرض عليها الضريبة ، ويفرق بين وعاء الضريبة بهذا المعنى ومصدر الضريبة Source de l'impôt حيث يقصد بالأخير الدخل المتجدد الذي تستوفي منه الضريبة ، ومع ذلك قد تستوفي الضريبة من رأس المال إذا لم يكف الدخل

---

(١) انظر : دكتور احمد جامع ، المرجع السابق ، صفحة (٢٤ - ٢٥)
- دكتور عادل حشيش ، المرجع السابق صفحة ، (٣٤٠-٣٩٦) .
- دكتو رعاطف صدقي ، مبادىء المالية العامة ، دار النهضة العربية ، ٧٢ - ١٩٧٣ ، صفحة ٢٨١ وما بعدها .
- دكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، صفحة (٣١٨ - ٣١٣)
- دكتور سيد عبد المولى ، المرجع السابق ، صفحة (٢٣٤ - ٣٠٤)

R. Masgrave, Fiscal Systems, Make University Press, 1969

A. De Vite de Marco, op. cit., (Book II)

M. DUVERGER, Finance Publiques, op. cit., pp. (376- 400)

ALAIN BARRERE, Institutions Financiors, Tome. I, Deuxieme Edition, Dallan 1972, pp. (268- 283)

للوفاء بها أو اذا استهدف المشرع الضريبي ذلك ، وقد يتم الوفاء بها من الدخل حتى ولو استهدف المشرع الضريبي فرضها على رأس المال .

ونستطيع أن نشير إلى كل مشكلة من هذه المشكلات على استقلال وعلى التوالي في المطالب الآتية : -

المطلب الأول

الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال

تنشأ مشكلة الاختيار بين الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال عند اختيار أساس فرض الضريبة ، ويقصد بالضرائب على الأشخاص تلك الضرائب التي يكون الشخص ذاته وعاء لها ، ومن ثم تفرض هذه الضريبة على الشخص باعتباره « رأساً » ولذلك تسمى بضريبة الفردة أو ضريبة الرؤوس ، وقد عرف التاريخ المالي في مصر حتى القرن التاسع عشر « جزية الرؤوس » حيث كانت تفرض على الشخص باعتباره مواطنا وبصرف النظر عما اذا كان مالكا لثروة أو دخل أو غير مالك ، كما عرفتها مجتمعات أخرى مثل الرومان والعرب وفرنسا وانجلترا .

وتتخذ ضريبة الرؤوس صورة من اثنتين . ضريبة رؤوس موحدة ، وضريبة رؤوس مدرجة ، وفي الأولى يلتزم كل فرد في المجتمع بدفع ذات المبلغ الذي يدفعه الأفراد الخاضعين لهذه الضريبة ،ومع ذلك ظهرت هذه الضريبة بمظهر غير عادل لوجود تفاوت بين هؤلاء الأفراد من الناحية الاجتماعية والاقتصادية ، فضلاً عن عدم كفاية حصيلتها وازدياد نفقات جبايتها ، ولهذا أخذ في مرحلة تالية بالنوع الثاني من هذه الضريبة وهو ضريبة الرؤوس المدرجة ، ومعها يقسم المكلفون إلى طبقات تبعا لظروفهم الاجتماعية والاقتصادية ، ويدفع كل فرد من أفراد كل طبقة نفس المبلغ ، وكل طبقة تدفع مبلغا كضريبة يختلف عما تدفعه طبقة أخرى .

ومع ذلك فإن الضريبة على الأشخاص معيبة لأنها لا تعتد بالمقدرة التكليفية للأشخاص ، ولهذا اختفت تقريباً من الأنظمة المالية الحديثة لتحل محلها الضرائب على الأموال[1] .

وفي مجال الضرائب على الأموال يثور سؤال آخر عن أيهما أكثر تعبيراً عن المقدرة التكليفية للأشخاص ، الثروة أم رأس المال أم الدخل ؟ يقصد بالثروة مجموع ما تحت يد الأفراد من قيم استعمال في لحظة زمنية معينة ، وسواء أخذت الثروة شكلاً عينياً أو مبلغاً نقدياً .

ويقصد برأس المال مجموع الأموال العقارية والمنقولة المملوكة لشخص معين في لحظة معينة ، سواء كانت منتجة لدخل معين نقدي أو عيني أو غير منتجة على الأطلاق ، ويتم تقدير رأس المال في لحظة معينة منظوراً اليه كفائض يتحقق نتيجة الفرق بين الأصول والخصوم في هذه اللحظة ، وفي هذا المعنى يختلط رأس المال بالثروة ، وإن كان المعنى الاقتصادي لرأس المال ينصرف إلى الأموال المنتجة للسلع والخدمات، ومن ثم تكون الثروة أعم من رأس المال .

وإذا فرضت الضريبة على رأس المال ، فإن ذلك يعني فرضها على الأموال المنتجة للسلع والخدمات ، في حين إذا فرضت الضريبة على الثروة ، فإنها تفرض عليها كأموال عقارية أو منقولة وبصرف النظر عما إذا كانت تدر دخلاً أم لا .

أما الدخل فيعني ما يحصل عليه الفرد بصفة دورية على نحو مستمر من مصدر معين قد يتمثل في ملكيته لوسائل الانتاج أو في عمله أو فيهما معاً ، ويأخذ الدخل كقاعدة عامة صورة نقدية في المجتمعات الحديثة ، ولا ينفي ذلك

---

(١) ما زالت بعض الحكومات المحلية تأخذ بالضرائب على الأشخاص بصورة محددة كشرط لممارسة الفرد لحقه الانتخابي حتى يشعر المنتخبون بمسئوليتهم في اختيار العناصر الصالحة للحكم وفي متابعة اي انحرافات .

انظر : H.M. Groves, Financing Government, op. cit, ch 13.

إمكانية حصول العامل على بعض دخله في صورة سلع يقوم بإنتاجها .

وقد كانت الثروة هي الأساس الأول لفرض الضريبة ، لكن مع تطور التاريخ المالي للمجتمعات الحديثة أصبح الدخل هو الأساس الأول في فرض الضريبة وذلك للأسباب الآتية(١) .

١ ـ نتيجة للتطور الذي لحق بالاقتصاد النقدي تطورت الثروة المنقولة تطوراً جعل من الصعب على الإدارة تقديرها ، ومن ثم تعين البحث عن أساس آخر لفرض الضريبة عليها .

٢ ـ تناقصت أهمية الثروة العقارية بسبب القيود المتزايدة على حق الملكية وما يتفرع عنه من حق استغلال ، وقد أخذت هذه القيود شكل تنظيم علاقات استئجار الأراضي والمباني للأغراض السكنية .

٣ ـ تزايد أهمية الدخل الناتج من العمل .

ونتيجة لذلك أصبح أساس فرض الضريبة في المجتمعات الحديثة هو الدخل أساساً ورأس المال أو الثروة استثناء .

ومع ذلك فإن اختيار الدخل كتعبير عن المقدرة التكليفية وبالتالي كأساس لفرض الضريبة يثير مشاكل معينة منها(٢) :

١ ـ إن بعض عناصر الدخل قد تكون عينية ، فقد يستهلك بعض الأفراد جزءاً من ناتجهم أثناء عملية الإنتاج، وهو ما يسمى بالاستهلاك الذاتي Non-market Consumption, Auto-Corsumption ، كما قد يقيم مالك المبنى في كل أو جزء من عقار يمتلكه ، وفي هذه أو تلك يصعب تقدير هذه العناصر العينية من الدخل .

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة ١٧٩ .
(٢) انظر: المرجع السابق ، صفحة (١٨٠ ـ ١٨٤)

٢ ـ نظراً لأن جانباً كبيراً من المكلفين لا يمسك دفاتر حسابية أمينة ومنتظمة أو لا يمسك دفاتر على الأطلاق ، فإنه حتى بالنسبة لعناصر الدخل النقدية لا يمكن التوصل إلى تقدير سليم لها في كل الأحوال .

٣ ـ يؤدي التوسع في مفهوم الدخل إلى احتوائه على عناصر أخرى تقع بين الدخل ورأس المال ، كزيادة رأس المال زيادة حقيقية بمرور الوقت ، وإن كان ذلك لا يرتكز على زيادة في الطاقة الإنتاجية .

على أنه إذا كنا قد انتهينا من عرض مشكلة اختيار أساس فرض الضريبة ، متخذين الدخل كأصل لذلك والثروة استثناء ، فإن هذه الخطوة توصلنا إلى مشكلة أخرى هي مشكلة اختيار مناسبة فرض الضريبة ، ذلك أنه يتعين تحديد مناسبة وقت اقتطاع الضريبة بطريقة يسهل معها التوصل إلى هذه الضريبة ، فضلاً عن اختيار أكثر الأوقات مناسبة لتقدير وتحديد وعاء هذه الضريبة .

ومن ناحية أخرى ، فإنه إذا كان الهدف من الضريبة مالياً ، فإن ذلك يقتضي أخذ الإيراد الذي تدره الضريبة في الاعتبار ، وكذلك المناسبة التي تحقق ذلك .

أما إذا كان الهدف من الضريبة اقتصاديا ، كالحد من الاستهلاك مثلاً ، فإنه يتعين المفاضلة بين فرض الضريبة على الدخل عند الحصول عليه أو فرضها على الدخل عند انفاقه .

وإذا كان الهدف اجتماعياً ، كتقليل الفوارق بين الطبقات ، فإن اختيار مناسبة انتقال الثروة يساعد على ذلك ، خاصة وأن مقاومة المستفيدين منها تقل في هذه المناسبة ، بالإضافة إلى أن أثر الضريبة على هذه الثروة عند انتقالها محدود على الإنتاج والإدخار القوميين .

وتعتبر واقعة انتقال الثروة بين الأفراد إذاً وسواء تمت بمقابل كما في حالة البيع أو بدون مقابل كما في حالة الميراث ، تعتبر هذه الواقعة مناسبة لاعادة تقدير الثروة بواسطة الأفراد ومن ثم فرصة لفرض الضريبة عليها .

فإذا ما اعتبر الدخل أساساً لفرض الضريبة ، فإنه قد تفرض الضريبة عند الحصول عليه أو عند إنفاقه، وإذا فرضت الضريبة عند الحصول عليه ، فإنه قد تفرض ضريبة تختلف باختلاف أنواع الدخول : كالضريبة على الدخل التي تنتج من الملكية ، كملكية الأطيان الزراعية أو العقارات المبنية ، أو الدخول التي تنتج من العمل كالأجور والمرتبات وما في حكمها ، أو الدخول التي تنتج من تزاوج رأس المال والعمل كالأرباح التجارية والصناعية .

الضرائب على الدخل والثروة والانفاق والتداول :

عرضنا قبل ذلك لمفهوم الدخل والثروة ورأس المال ، ونشير في هذا الخصوص إلى الضرائب على الدخل والثروة والانفاق والتداول .

أولاً : الضرائب على الدخل :

تفرض الضرائب على الدخل في ظل نظام من اثنين : نظام الضريبة على مجموع الدخل ، نظام الضرائب النوعية على الدخل .

نظام الضريبة على مجموع الدخل Universal Tax System

تفرض الضريبة في هذا المجال على مجموع الدخل الصافي للمكلف حيث يتقدم بإقرار يضم كافة أنواع الدخول التي حصل عليها خلال السنة سواء كانت دخولاً عقارية من أراضي أو عقارات مبنية ، أو دخولاً من مرتبات أو مكافآت أو من أرباح وفوائد . . . ، ويستبق من هذه الدخول بالطبع التكاليف والخصومات التي يقرها القانون للتوصل إلى الدخل الصافي الذي يخضع للضريبة .

وإذا كانت الضريبة على مجموع الدخل تعطي صورة واضحة عن إجمالي دخل المكلف وحالته المالية وأعبائه العائلية بما يسمح بتطبيق الأسعار التصاعدية ومراعاة الظروف الشخصية له فضلاً عن توحيد أحكام تحديد وعاء الضريبة واجراءات الربط والتحصيل بما ييسر على الادارة الضريبية ويحقق العدالة في

توزيع الأعباء العامة إلى حد كبير ، فإن هذه الميزات يقابلها عدم التمييز بين مصادر الدخول إذ من المعلوم أن المقدرة التكليفية للممول تتفاوت باختلاف مصدر الدخل ، نسبيا . ومن ناحية أخرى فإن نجاح المكلف في التهرب من دفع هذه الضريبة يعني تهربه من دفع أي ضريبة على كافة أنواع دخله .

نظام الضرائب النوعية على الدخل : Schedular Tax System

تفرض الضريبة في ظل هذا النظام كضريبة مستقلة على كل نوع من أنواع الدخول الناتجة من مصدر معين ، فدخل الأطيان الزراعية ودخل العقارات المبنية ، والدخل المتولد من الأرباح التجارية والصناعية ودخول رأس المال ، ودخول المهن الحرة والدخول الناتجة من العمل . . . كل هذه فروع متنوعة من الدخل . ويخضع كل منها لأحكام تتنوع بتنوع هذه الدخول تبعاً لظروف وطبيعة كل منها . وفي هذا تعتبر الضرائب النوعية على الدخل أداة أكثر ملاءمة لتحقيق الكثير من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية من خلال اختلاف المعاملة الضريبية في بعضها عن الأخرى . ولذلك يعتبر هذا النظام أكبر ملاءمة للدول المتخلفة خاصة وأن نظام الضريبة على مجموع الدخل يستلزم درجة كبيرة من الوعي الضريبي ترتبط بنمط ثقافي متقدم ، ومستوى عالي من الكفاءة في الإدارة الضريبية .

وليس معنى ذلك أن نظام الضرائب النوعية على الدخل لا يخلو من مثالب ، ذلك أن تعدد أنواع الضرائب واختلاف المعاملة الضريبية لكل منها قد يؤدي إلى ازدواج ضريبي بالمفهوم الذي سنعرض له بعد ذلك ، كما قد يؤدي هذا النظام إلى ارتفاع نفقات جباية الضرائب المختلفة ، وأخيراً فإن هذا النظام يعجز عن تحقيق العدالة الضريبية من ناحية أنه لا يتناول المكلف في مجموع دخله ومن ثم لا يتمكن من معاملة المكلفين المتماثلين معاملة ضريبية واحدة .

والواقع أن عرض مزايا وعيوب كل من هذين النظامين لا يكون له أهمية عملية كبيرة لأن الواقع الضريبي يقرن بينهما في كثير من الدول حيث يكون إلى

جوار نظام الضرائب النوعية على الدخل ضريبة تكميلية على صافي الدخل الكلي للمكلف تتناوله فئات تصاعدية مع مراعاة الظروف الشخصية لتصحيح عيوب الضرائب النوعية .

وقد اتبعت مصر الأسلوب الأخير حيث فرضت النوعية على الدخل بموجب القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٣٩ بفرض ضريبة على الأطيان الزراعية ، والقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ بفرض الضريبة على العقارات المبنية ، والقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بفرض الضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل ، وذلك إلى جوار نظام الضريبة على مجموع الدخل ممثلا في الضريبة العامة على الإيراد كضريبة تكميلية حيث فرضت بموجب القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ ، وقد ألغى اخيرا القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ والقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ وحل محلهما القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون الضرائب على الدخل .

ثانياً : الضرائب على الثروة :[١]

رأينا أن الثروة تعني مجموع ما تحت يد الأفراد من قيم استعمال في لحظة زمنية معينة وسواء اتخذت هذه الثروة مبلغا نقديا أو شكلاً عينياً .

كما رأينا أن مفهوم رأس المال يختلط بمفهوم الثروة في هذا الخصوص وإن كانت الثروة أعم من رأس المال على أساس أن المفهوم الاقتصادي لرأس المال ينصرف إلى الأموال المنتجة للسلع والخدمات .

وإذا كان الدخل يشكل الوعاء الأساسي للضريبة فإن المشرع قد يخرج على هذا الأصل فيفرض الضرائب على الثروة بالمعنى الذي يختلط بمفهوم رأس المال وذلك لأغراض مالية أو اقتصادية أو اجتماعية . ويمكن التمييز في هذا الخصوص بين الضرائب التي تفرض ، على الثروة (رأس المال) بسعر منخفض

---

(١) انظر في تفصيلات تطور الضريبة على رأس المال كثروة ظاهرة : دكتور محمد عبدالله العربي، موارد الدولة ، مطبعة جامعة فؤاد الأول ١٩٤٩ ، صفحة (٣٦٣-٣٨٤) .

حيث يمكن دفعها من الدخل والضرائب التي تفرض على الثروة بسعر مرتفع نسبيا حيث تدفع من الثروة أو رأس المال ذاته :

١ - الضرائب التي تفرض على الثروة وتدفع من الدخل :

يكون وعاء هذه الضرائب هو الثروة بذات المفهوم الذي يختلط بمفهوم رأس المال بالمعنى العام ، ولكنها تفرض بأسعار منخفضة تسمح للمول بدفعها من الدخل دون المساس بقيمة الثروة ذاتها . وقد تفرض على أحد عناصر الثروة كالعقارات مثلا ، أو تفرض على كافة عناصرها - ويمكن لهذا النوع من الضرائب ان يستخدم لتحقيق بعض الأهداف الحيوية ومنها[١] :

أ - زيادة الحصيلة الضريبية ، والتصرف في بعض الثروات العاطلة من خلال فرض هذه الضريبة على بعض عناصر الثروة الشخصية التي لا تدر دخلا للمول كالحلى والجواهر والأطيان أو العقارات التي لا يتم استغلالها . ومن هنا يجد الممول دافعا لاستغلالها، ومع ذلك فإن حصر هذه الثروات وتقييم عناصرها أمر تكتنفه صعوبات كبيرة .

ب - تعميق تنوع معاملة الدخول المختلفة تبعا لاختلاف مصادرها ، ذلك أنه يمكن فرض الضريبة على الثروة كضريبة تكميلية في حين يظل دخل العمل خاضعا لضريبة وحيدة أو تنويع المعاملة الضريبية تبعا لاختلاف المقدرة التكليفية ، وذلك تحقيقا للعدالة في توزيع الأعباء العامة .

جـ - تغطية نفقات جباية هذه الضريبة فقط بغرض تحقيق هدف آخر هو الاستعانة بما توفره من بيانات عن ثروات الأفراد كنوع من أنواع الرقابة تلجأ إليه الإدارة الضريبية لإحكام ربط وتحصيل الضرائب المختلفة وخصوصاً ضرائب الثروة كضريبة التركات ورسم الأيلولة على التركات .

---

(١) انظر في ذلك : دكتور حامدعبدالمجيد دراز ، دكتور علي عباس عياد ، مبادىء الاقتصاد العام ، المرجع السابق ، صفحة ٨٦ - ٨٧ .

٢ ـ الضرائب التي تفرض على الثروة وتدفع منها :

تفرض هذه الضرائب على الثروة بأسعار مرتفعة نسبياً بحيث لا يتمكن الممول من دفعها من دخله ، بل يدفعها من الثروة ذاتها ، ولهذا تكون هذه الضرائب استثنائية ومؤقتة ، ويتم اللجوء إليها بمناسبة الحروب ، أو لاستهلاك جزء من الدين العام ، أو لمواجهة التضخم النقدي .

وأهم أنواع هذه الضرائب هو : الضريبة الاستثنائية على الثروة ، والضريبة على التركات .

أ ـ الضريبة الاستثنائية على الثروة :

تستهدف الدولة من هذه الضريبة إما الحصول على موارد غير عادية أو مصادرة أجزاء من ثروات الأفراد رغبة في إعادة توزيع هذه الثروات خاصة إذا رأت الدولة أنه بسبب الحروب قد تحقق ثراء غير عادي لبعض الأفراد . وقد فرضت هذه الضريبة بعد الحرب العالمية الأولى في بعض الدول ومنها : ألمانيا والنمسا وإيطاليا ، ومع ذلك فإنها لم تحقق النتائج المرجوة منها ، كذلك فرضتها بعض الدول بعد الحرب العالمية الثانية كفرنسا وبلجيكا عام ١٩٤٥ .

وإذا كان البعض يرى أنها تعتبر أنسب وسيلة لإنقاص الدين العام ، فإن ذلك مشروط بظروف معينة ، فتسديد الدين العام في انجلترا عن طريق هذه الضريبة كان مستطاعا بعد الحرب العالمية الأولى لارتفاع سعر الفائدة على القروض وقتذاك ، ولأن تصاعد ضرائب الدخل وضرائب التركات لم يكن شديدا . وعلى العكس بعد الحرب الثانية ، إذ انخفض سعر الفائدة وارتفع تصاعد هذه الضرائب .

وإذا كانت الحرب سبباً في اغتناء بعض الأفراد مما يستوجب فرض ضريبة استثنائية على ثرواتهم ، فإن الاغتناء عن طريق الهبة أو الميراث أو الوصية كمبرر لفرض ضريبة استثنائية قد يدفع هؤلاء الأفراد كذلك إما إلى تهريب ثرواتهم إلى الخارج أو الاستغراق في الاستهلاك الطائش أو التبديدي مما يدفع إلى إذكاء الضغوط التضخمية وبما يضر بالاقتصاد القومي .

وعلى أي حال ، فإن فرض الضـريبة الاستثنـائية عـلى الثروة يتـوقف على اعتبـارات كثيرة منهـا أسلوب التنظيم الفني لهـا ، والهدف منهـا وهـل هـو مجـرد الحصـول على مـزيد من الإيـرادات ، أم تحقيق اهداف اقتصـاديـة واجتمـاعيـة معينة ، أو تسديد جزء من الدين العام .

ب ـ ضرائب التركات :

تعتبر الضرائب على التركات أهم الضرائب على الثروة حيث تنتهز الدولة فرصة انتقال ثروة المتوفي إلى ورثته لتفرض ضريبة عليها . ومع تعدد الآراء حول هذه الضريبة بين مؤيد ومعارض فانها تتميز بوفرة حصيلتها وسهولة جبايتها خاصة وأن الدول الحديثة تحتاج إلى تغطية نفقاتها المتزايدة من مصادر مالية مختلفة ، فضلاً عن أن لهذه الضريبة أثرها في تقليل التفاوت في توزيع الثروات والدخول بين الأفراد دون تحقيق ضرر كبير بالحوافز المادية في المجتمع .

وقـد يتم فـرض ضريبة التـركـات عـلى مجمـوع التركة قبـل توزيعهـا على الورثة حيث يتم حصر عناصر هذه التركة وتقييم أصولها وخصم الالتزامات والديون التي نشأت معها مما يجيزه القانون ، وبعد ذلك يتم تطبيق سعر الضريبة على صافي التركة لتحديد مقدار الضريبة المستحقة .

كما قد يتم فرض الضريبة على نصيب كل وارث من الورثة الشرعيين من صافي قيمة التركة . ثم تطبيق الأسعار على نصيب كل وارث على حده لتحديد مقدار الضريبة المستحقة .

هذا وقد يتم الجمع بين الطريقتين كما هو الآن في مصـر حيث فرض رسم الأيلولة على نصيب كـل وارث بمقتضى القانـون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ ، كـما فرضت ضريبة التركات بموجب القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢ .

الضريبة على زيادة قيمة الثروة زيادة عفوية :

وتفرض هذه الضريبة على الزيادة في قيمة الثروة دون الثروة ذاتها على أساس أن هذه الزيادة قد تحققت تبعا لزيادة السكان وتقدم العمران وتحسين

الأحوال الاقتصادية دون سبب يرجع إلى جهد من جانب صاحب هذه الثروة . ويتعين التفرقة في هذا الخصوص بين هذه الزيادة في قيمة الثروة والتحسينات التي يقوم بها مالك العقار أو التحسينات التي تترتب على قيام الدولة بمشروع عام حيث تزداد القيمة الايجارية للعقار وتستحق الدولة بذلك أتاوة تحسين ، ففي ذلك يتحقق جهد من مالك العقار أو من جانب الدولة ، في الوقت الذي تستحق فيه الضريبة على زيادة قيمة الثروة العقارية زيادة عفوية للأسباب السالف الإشارة اليها ، أي دون جهد يذكر من جانب مالك العقار أو الدولة على حد سواء .

وتختلف الضريبة على زيادة قيمة الثروة هنا عن الضريبة الاستثنائية على الثروة في أن الأخيرة تفرض مرة واحدة وفي ظروف استثنائية وبأ سعار مرتفعة نسبياً ، ويتم الغاؤ ها فور زوال هذه الظروف ، أما الضريبة على الزيادة العفوية في قيمة الثروة فهي ذات سعر منخفض نسبياً ، وتتخذ طابعاً دورياً ، فمثلاً تفرض هذه الضريبة على الزيادة في القيمة العقارية والمنقولة من خلال التقديرات الدورية التي تجريها الإدارة كل عدة سنوات .

وبديهي أن نقرر في هذا الخصوص أن الإدارة الضريبية تستطيع أن تصل إلى نفس النتيجة لا عن طريق فرض ضريبة على زيادة القيمة زيادة نقدية ـ مع ما يكتنف تحديد هذه الزيادة من صعوبة ـ وإنما عن طريق التوسع في مفهوم الدخل ليشمل كل زيادة في ثروة المكلف .

الضريبة على الأرباح الاستثنائية :

يحصل بعض الأفراد أثناء الحروب على أرباح استثنائية كبيرة لا دخل لهم فيها ، ومن العدل أن تحصل الدولة على جزء من هذه الأرباح خاصة بسبب ظروف الحرب التي يضحي فيها البعض بحياتهم ، ولهذا لا أقل من أن يضحي هؤلاء بجزء من ثرواتهم .

وقد فرضت هذه الضريبة في معظم الدول التي تعرضت للحرب ومنها

مصر حيث فرضت الضريبة على الأرباح الاستثنائية بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٤١ وتم الغاؤها بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٠ .

تلك هي باختصار أنواع الضرائب على الدخل والثروة ، وننتقل الآن لعرض أنواع الضرائب على الانفاق والتداول .

ثالثاً : الضرائب على الإنفاق والتداول :

على أنه في حالة فرض الضريبة على الدخل عند إنفاقه أو استعماله فإننا نكون بصدد ضرائب تفرض في مناسبات مختلفة وتتضمن التشريعات المالية المختلفة عدة صور من هذه الضرائب يمكن ردها الى فرعين أساسيين هما الضرائب على الإنفاق أو الاستهلاك، والضرائب على التداول والتصرفات .

١ ـ الضرائب على الإنفاق أو الاستهلاك :

وهي تلك الضرائب التي تفرض على استعمالات الدخل أو أوجه إنفاقه في الحصول على السلع والخدمات الاستهلاكية ، ويعني ذلك أن الإنفاق الاستثماري ليس له مجال في هذا الخصوص خاصة وأنه يعامل معاملة ضريبية مختلفة في أغلب التشريعات المالية . ولهذا فإن بعض الكتاب يسمون الضرائب على السلع والخدمات الاستهلاكية بالضرائب على الاستهلاك Consumption Taxes أو الضرائب على السلع Commodity Taxes حيث أن هذه الضرائب تفرض في مناسبات مختلفة بين إنتاج السلعة من ناحية واستهلاكها من ناحية أخرى .

هذا وتعتبر الضرائب على الإنفاق أو الاستهلاك بهذا التحديد ضرائب عينية غزيرة الحصيلة خاصة إذا أحسن اختيار وعائها وطرق ربطها وتحصيلها ، فضلاً عن ضيق فرص التهرب منها . وهذه الضرائب تعتبر أداة رئيسية لحماية الصناعة الوطنية وتقييد الاستهلاك أو الحد من استهلاك بعض السلع ، وهي علاوة على ذلك تمتاز بالمرونة حيث تتأثر بالأحوال الاقتصادية فتساعد بذلك على التغلب على

مشاكل موسمية رسم وتنفيذ السياسة الضريبية .

وبالرغم من المزايا التي تحققها الضرائب على الإنفاق أو الاستهلاك فإنه يؤخذ عليها أنه بسبب تأثرها بالأحوال الاقتصادية فإن حصيلتها في فترات الكساد تكون محدودة ، كما يؤخذ عليها أن عبئها يقع جسيماً على صاحب الدخل المحدود أكثر منه على الغني ، ومن ثم لا تتحقق معها العدالة في توزيع الأعباء العامة خاصة إذا فرضت هذه الضرائب على السلع الاستهلاكية الضرورية التي لا يستغنى عنها الفقير .

وتفرض الضرائب على الانفاق على سلعة أو خدمة واحدة ، وقد تفرض على عدد معين من السلع والخدمات ، وقد تفرض على كافة السلع والخدمات ، وفي ذلك كله تأخذ هذه الضرائب صورة من الصور الثلاثة الآتية[1] :

أ - الضريبة على مرحلة واحدة :

قد تفرض الضريبة على مرحلة واحدة عبر المراحل التي تقع بين إنتاج السلعة واستهلاكها . فمثلاً قد تفرض الضريبة على السلعة عندما تصبح سلعة نهائية أو قد تفرض عند مرورها من تاجر الجملة إلى تاجر التجزئة ، أو قد تفرض عند استهلاكها . واختيار المرحلة التي تفرض عليها الضريبة هو لب المشكلة إذ قد تفرض الضريبة عند مرحلة يصعب معها على الإدارة الضريبية إحكام تحصيلها مما يترك فرصاً للتهرب ، كما قد تفرض الضريبة على مرحلة الانتاج أو التوزيع مما يؤدي إلى التأثير على حجم نفقات الجباية من ناحية وإحداث مضايقات للمنتجين والموزعين من ناحية أخرى .

ب - الضريبة على كافة المراحل او الضريبة العامة على الإنفاق :

وتفرض الضريبة في ذلك على كل مرحلة من مراحل انتاج وتوزيع

---

(١) انظر دكتور حامد عبدالمجيد دراز ، دكتور علي عباس عياد ، مبادىء الاقتصاد العام ، المرجع السابق ، صفحة (١٠٦ - ١١٨) .

واستهلاك السلعة داخل حدود الدولة ، فتفرض الضريبة على قيمة السلعة عند توريدها كمادة أولية للمصنع ، ثم تفرض عليها الضريبة مرة أخرى وهي سلعة نصف مصنوعة ، وتفرض عليها الضريبة مرة ثالثة عند انتقالها كسلعة تامة الصنع إلى تاجر الجملة ، ومرة رابعة تفرض عليها الضريبة عند انتقالها من تاجر الجملة إلى تاجر التجزئة ، ومرة خامسة تفرض عليها الضريبة عند انتقالها من تاجر التجزئة إلى المستهلك .

وأبرز صور الضريبة على كافة المراحل هي الضريبة على رقم الأعمال Turnover Tax, L'impot sur le chiffre d'affaire وهي ضريبة عامة على المبيعات تسري على جميع السلع والخدمات أو مجموعات كبيرة منها ، وذلك بمناسبة التعامل في تلك السلع أو أداء تلك الخدمات . وتصيب هذه الضريبة عمليات بيع السلع سواء كانت تباع كمواد أولية كما رأينا أم بعد إدخال تعديلات عليها لتصبح سلعا وسيطة أو نهائية .

وتمثل الضريبة على القيمة المضافة Value added Tax صورة أخرى من صور الضريبة على كافة المراحل أو الضريبة العامة على الانفاق داخل الدولة ، وطبقاً لنظام هذه الضريبة فانها تسري بالنسبة لكل مشروع عن ذلك الجزء من انتاجه النهائي الذي يزيد عن مجموع العناصر المستخدمة فيه والمشتراة من الغير خلال فترة معينة ، ويعني ذلك أن الضريبة على القيمة المضافة تصيب الفرق في قيمة الإنتاج المباع في نهاية فترة ما عن قيمة الإنتاج المشتري في بدايتها .

ويمكن عقد مقارنة بين كل من الضريبة على رقم الأعمال والضريبة على القيمة المضافة من خلال الجدولين المشار اليهما فيما بعد ، فإذا فرضنا أن سلعة أو خدمة معينة تمر بمراحل خمسة وأن سعر الضريبة على رقم الأعمال هو ١٠٪ من القيمة الإجمالية للسلعة في كل مرحلة ، وأن عبء الضريبة يتم نقله بالكامل

إلى الأمام ، فإنه يكون سريان الضريبة على رقم الأعمال كما يوضحه الجدول رقم (٦) فيما يلي :

جدول رقم (٦) القيمة بالقروش

رقم المرحلة	قيمة السلعة في بداية المرحلة	نفقات الانتاج	الربح	قيمة السلعة في نهاية كل مرحلة	مقدار الضريبة
١	-	-	-	١٠	١
٢	١١	٥	٤	١٠	٢
٣	٢٢	٧	٦	٣٥	٣,٥
٤	٣٨,٥	٢,٥	٣	٤٤	٤,٤
٥	٤٨,٥	١,٣	٢	٥١,٨	٥,٢

أما بالنسبة للضريبة على القيمة المضافة فيوضحها الجدول رقم (٧) مع الأخذ بالافتراضات السالف الإشارة إليها بالنسبة للضريبة على رقم الأعمال .

جدول رقم (٧) القيمة بالقرش

رقم المرحلة	قيمة السلعة في بداية المرحلة	قيمة السلعة في نهاية المرحلة	القيمة المضافة في المرحلة	مقدار الضريبة
١	-	١٠	١٠	١
٢	١١	٢٠	٩	٠,٩
٣	١٠,٩	٢٣,٩	١٣	١,٣
٤	٣٥,٢	٤٠,٧	٥,٥	٠,٦
٥	٤١,٣	٤٤,٧	٣,٤	٠,٣

ويتضح من مقارنة الجدولين (٦) ، (٧) أن الضريبة على رقم الأعمال

تفرض على كل مرحلة من مراحل إنتاج وتوزيع السلعة أو الخدمة على نحو متعاقب في كل مرحلة تنتقل فيها من شخص إلى آخر ابتداء من المنتج حتى تصل إلى المستهلك الأخير . ولذلك فإن حصيلتها كما في الجدول الأول أغزر حيث بلغت ١٦,١ قرشاً ، في حين نجد أن الضريبة على القيمة المضافة تفرض على قيمة الناتج النهائي الذي يزيد عن قيمة العناصر المستخدمة في هذا الناتج ، ولهذا فإن حصيلتها أقل حيث بلغت طبقاً للجدول الثاني ٤,١ قرشا .

وإذا كانت الضريبة على كافة المراحل أو الضريبة العامة على الانفاق تأخذ هاتين الصورتين أساسا داخل حدود الدولة فإن لها صورة أخرى هي الضرائب الجمركية . ذلك أن أوجه الانفاق على السلع والخدمات لا تقتصر عند حد الإنفاق على السلع والخدمات داخل الدولة وإنما تنسجب أوجه الانفاق هذه على السلع والخدمات التي تجتاز حدود الدولة سواء للداخل أو للخارج ، ومن هنا يطلق على الضرائب التي تفرض في هذه المناسبة الضرائب الجمركية .

جـ ـ الضرائب الجمركية :

وتعتبر الضرائب على الواردات أبرز صور الضرائب الجمركية ، وهي بهذا الوصف ضرائب على الاستهلاك والإنفاق حيث يتمكن المستورد عادة من رفع ثمن السلعة بمقدار الضريبة فيتحملها المستهلك في النهاية .

وقد تفرض الضرائب الجمركية على أساس نسبة مئوية من قيمة السلعة ، وتسمى ضرائب قيمية ، وقد تفرض على أساس مبلغ معين لكل وحدة يتقرر تبعاً لنوع كل سلعة ومواصفاتها وتسمى بالضرائب النوعية ، وقد تفرض الضرائب الجمركية كضرائب مختلطة تأخذ بالأساسين معاً .

وإذا كانت الرسوم القيمية أكثر عدالة من الرسوم النوعية لارتباطها بأثمان

السلع المفروضة عليها ، فإن الرسوم النوعية أسهل ادارة من الرسوم القيمية حيث لا تتطلب جهازا كبيرا من الخبراء والمثمنين لتقدير السلع المختلفة .

هذا وقد تفرض الضرائب الجمركية كضرائب مانعة بحيث تمنع دخول السلع نهائيا داخل حدود الدولة وذلك تحقيقا لأهداف اقتصادية أو سياسية أو صحية . كما قد تفرض الضرائب الجمركية بحيث تسمح باستيراد كميات محدودة مكملة لاحتياجات السوق المحلية ، وتكون في هذه الحالة ذات أثر حمائي وذلك كأجراء مؤقت ريثما تستطيع الصناعة الوطنية إشباع الحاجات الداخلية والوقوف أمام منافسة المنتجات الأجنبية .

ومن ناحية أخرى قد يكون الهدف من الضرائب الجمركية إيرادياً أي تحقيق الهدف المالي في الحصول على أكثر حصيلة ضريبية ممكنة ، ويتطلب تحقيق هذا الهدف القيام بدراسات عن أثر رفع الأثمان على مرونة العرض ومرونة الطلب وترشيد طرق ربط وتحصيل الضريبة وهكذا .

وإذا كان الأصل هو خضوع السلعة التي تجتاز حدود الدولة للضريبة الجمركية ، فان هناك استثناءات تتقرر على هذا الأصل وأهمها ما يلي :

١ - إعفاء السلع التي تمر بإقليم الدولة كتجارة ترانزيت تشجيعا لمشروعات النقل والتأمين واكتساب بعض الحرف والفنون الإنتاجية الأجنبية .

٢ - معاملة المواد الأولية والنصف مصنوعة معاملة خاصة تشجيعا للصناعة الوطنية حتى تقوى على المنافسة الأجنبية وذلك من خلال إعفاء هذه المواد ابتداء عند استيرادها ، أو رد الضرائب والرسوم السابق دفعها عند استيراد هذه المواد وذلك في حالة تصدير السلعة وهو ما يعرف بنظام رد الرسوم أو الدروباك .

٣ - إعفاء السلع في المناطق او الموانىء الحرة من الضريبة الجمركية طالما بقيت بها أو أعيد تصديرها ، وذلك بهدف تنمية فروع النشاط الاقتصادي داخل الدولة .

٢ ـ الضرائب على التداول والتصرفات :

تفرض هذه الضرائب في التشريعات المالية الحديثة على تداول الأموال وانتقالها في التعامل من ناحية ، وعلى التصرفات القانونية من ناحية أخرى .

ويستخدم لفظ الرسم تجاوزاً في كثير من الدول للدلالة على بعض صور هذه الضرائب مثل رسوم الدمغة ورسوم التسجيل .

وتتفاوت الصور التي تجبي بها هذه الضرائب ، فقد تجبي عن طريق لصق طوابع على المحررات المثبتة لتصرف موضوع الضريبة كرسوم الدمغة ، أو تحصل نقداً كما هو الحال بالنسبة لرسوم التسجيل .

فرسوم الدمغة تفرض على بعض عمليات التداول التي تتم عن طريق تجهيز مستندات كالعقود والكمبيالات والشيكات والفواتير . . . الخ . وفي هذا الخصوص يحصل الرسم إما عن طريق بيع طوابع الدمغة أو الأوراق المدموغة أو دفع الأوراق العادية مقابل دفع الرسم ، ويحدد القانون بالطبع أنواع المحررات التي تخضع للرسم وفئات الرسم على كل نوع .

أما بالنسبة لرسوم التسجيل فقد بدأت عند نشأتها كرسوم فعلاً يدفعها الأشخاص نظير خدمة تقوم بها الدولة مؤداها تأكيد وجود التصرف من الناحية الرسمية من خلال تلخيص أهم أحكام هذا التصرف في سجل رسمي ، مع إعطائه تاريخاً ثابتاً في مواجهة ما قد يدعيه الغير . على أنه لوحظ في العصر الحديث أن أصبحت قيمة هذه الرسوم تفوق الخدمة التي تؤدي نظيرها ، ومن ثم أصبح تعبير الرسم ذا دلالة تاريخية فقط لعدم التناسب بين قيمة الرسم وقيمة الخدمة ، وفي هذا كنا بصدد ضريبة ولسنا أمام رسم بالمعنى المحدد له فعلا وذلك فيما يتعلق بالزيادة عن قيمة الخدمة . وجدير بالذكر أن ارتفاع قيمة هذا النوع من الرسوم يعوق المعاملات والتصرفات ومن ثم يتعين عدم المغالاة في أسعارها .

المطلب الثاني

الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة[1]

وكما تنقسم الضرائب على الأموال إلى ضرائب على الدخل والثروة وضرائب على التداول والإنفاق فإنها تنقسم كذلك إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة . وإذا كانت الضرائب على الدخل والثروة جوهرها الضرائب المباشرة ، فإن الضرائب على التداول والإنفاق تعتبر جوهر الضرائب غير المباشرة . وهذا التقسيم قديم ولا يزال يثير الكثير من النقاش من وقت لآخر ، وإن كان معظم كتاب المالية العامة والتشريع الضريبي قد بدءوا يعزفون عن استخدام هذا التقسيم . ويرجع ذلك إلى أنه رغم تعدد معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ، إلا أن أيا من هذه المعايير لم يسلم من النقد ، ومن ثم تعذر التوصل إلى معيار دقيق يحدد بوضوح كلا من هذين النوعين من الضرائب .

ويمكن أن نرد معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة إلى معايير ثلاثة : معيار طريقة الجباية ، ومعيار من يتحمل عبء الضريبة ، ومعيار يرتكز على دوام أو عرضية المادة الخاضعة للضريبة .

١ ـ معيار طريقة الجباية :

وطبقا لمعيار طريقة الجباية ، تعتبر الضرائب مباشرة إذا كانت الإدارة ـ الضريبية تفرضها وتحصلها كل سنة بموجب أوراق أو سندات تنفيذية ، ويعني

---

(١) انظر :

ـ دكتور محمد حسن الجمل ، أصول المالية العامة ، مكتبة سيد عبدالله وهبة ، (بدون تاريخ) ، صفحة ٩ وما بعدها .

ـ دكتور محمود رياض عطية ، موجز في المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة (١٧١ ـ ١٧٢) .

ـ دكتور محمد لبيب شقير ، المرجع السابق ، صفحة (١٢٠ ـ ١٢٦) .

ـ دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة (٢٢٩ ـ ٢٥٢) .

— Hugh Dalton, Principles of Public Finance, Op. Cit., p. (24 - 25).

ذلك أن الضريبة تجبى بناء على جداول اسمية تتضمن البيانات الضريبية والشخصية عن الممول .

أما إذا كانت الضريبة لا تتطلب في تحصيلها إصدار هذه السندات فلا تعتبر ضريبة مباشرة بل ضريبة غير مباشرة ، ومعنى ذلك أن كون الضريبة مباشرة أو غير مباشرة يتوقف على طريقة تحصيل الضريبة وهي مسألة إدارية وتنظيمية وإقليمية تختلف من بلد إلى آخر ، ومن ثم لا يمكن الاعتماد على هذا التقسيم لأنه لا يقدم أساساً علميا للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة .

فمثلاً هل يتغير نوع الضريبة من مباشرة إلى ضريبة غير مباشرة لمجرد أن تقوم الإدارة الضريبية بتغيير طريقة جبايتها ؟ إن الأخذ بهذا المعيار يؤدي مثلاً إلى اعتبار الضريبة على إيرادات القيم المنقولة ضريبة غير مباشرة لأنها لا تحصل بموجب أوراد أو سندات تنفيذية من خلال جداول اسمية ، مع أنها بالإجماع ضريبة مباشرة ، ويخضع لها فرع من فروع الدخل .

٢ ـ معيار من يتحمل عبء الضريبة :

ووفقا لمعيار من يتحمل عبء الضريبة ، فإن الضريبة المباشرة هي تلك التي يتحمل عبئها نفس الشخص الذي قام بدفعها إلى خزانة الدولة ، فهي الضريبة التي لا يستطيع من قام بدفعها أن ينقلها إلى شخص آخر .

أما الضريبة غير المباشرة في نظر هذا المعيار فهي التي يستطيع دافعها أن ينقل عبئها إلى شخص آخر ، أي يقتصر دور دافعها على دور تحصيلها ممن يتحمل عبئها الفعلي وتوريدها إلى الخزانة العامة ، وسواء قصد المشرع أن ينتقل عبء الضريبة أو لم يقصد .

ويؤخذ على هذا المعيار أن ظاهرة العبء الضريبي كما سنرى تفصيلاً عند دراستنا للآثار الاقتصادية للضريبة ، ظاهرة تخضع لعوامل اقتصادية واجتماعية متداخلة ، فضلاً عن أن كل الضرائب قد ينتقل عبئها وقد لا ينتقل ، ومن ثم قد تعتبر ضريبة معينة مباشرة إذا لم ينتقل عبئها ، وقد تعتبر ذات الضريبة غير

مباشرة إذا أمكن نقل عبئها لظروف معينة وما أكثر ما تتغير هذه الظروف . وإذا نجح الممول في نقل جزء من الضريبة ، وتحمل هو نهائياً بالباقي فهل تعتبر هذه الضريبة مباشرة أم ضريبة غير مباشرة ؟

٣ ـ معيار دوام أو عرضية محل الضريبة :

أما بالنسبة لمعيار دوام أو عرضية المادة الخاضعة للضريبة ، فإن الضريبة تعتبر مباشرة إذا كانت تفرض على عناصر تتميز بقدر من الثبات أو الاستقرار أو الدوام كتملك ثروة أو ممارسة نشاط معين ، وتكون غير مباشرة إذا كانت تفرض على تصرفات أو نشاطات عارضة أو متقطعة كاستيراد أو استهلاك بعض السلع .

ويؤدي هذا المعيار إلى اعتبار الضرائب على الدخل ورأس المال ضرائب مباشرة ، والضرائب على التداول والاستهلاك ضرائب غير مباشرة . وبالرغم من وضوح هذا المعيار ، إلا أنه منتقد كذلك ، فضريبة التركات مثلاً تعتبر تبعاً له ضريبة عرضية ومن ثم فهي ضريبة غير مباشرة في حين أن معظم الكتاب يعتبرونها ضريبة مباشرة على الثروة .

والواقع أن أكثر المعايير صلاحية كأساس للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة هو اعتبار الضريبة مباشرة إذا فرضت على الدخل عند الحصول عليه ، وغير مباشرة إذا فرضت على الدخل عند إنفاقه[1] .

فوعاء الضريبة في النهاية هو مال الشخص ، وقد يتم تقديره مباشرة عند الحصول عليه وتفرض عليه ضريبة ، وتكون بالتالي ضريبة مباشرة ، وقد يتم تقدير هذا الوعاء بطريقة غير مباشرة من خلال أفعال تعتبر انعكاساً لدرجة ثرائه ، فالضريبة على استهلاك الفرد ، وتصرفاته تعتبر ضريبة غير مباشرة .

ومع ذلك فإن هذا المعيار لا يخلو من نقد ، فضريبة التركات تعتبر ضريبة على الثروة كما رأينا ، وبالتالي فهي تبعا لهذا المعيار تعتبر ضريبة غير مباشرة في

---

(١) انظر: دكتور محمد عبدالله العربي، موارد الدولة، المرجع السابق، صفحة (١٤١ ـ ١٥٢).
ـ دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، هامش صفحة (١٨٦ ـ ١٨٧) .

حين أن معظم الكتاب يعتبرونها ضريبة مباشرة خاصة إذا فرضت بأسعار مرتفعة نسبياً .

وإزاء عدم تواجد معيار يحظي بالقبول فقد رأى بعض الكتاب الاستغناء عن هذا التقسيم ، والاقتصار على التمييز بين الضرائب بحسب وعائها وتقسيمها بناء على ذلك إلى ضرائب على الدخل ورأس المال من جانب ، وضرائب على الإنفاق والتداول والتصرفات من جانب آخر ، وهو ما سبق أن أشرنا إليه .

ومع ذلك فإن استعمال اصطلاح الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة لا زال قائماً من جانب معظم كتاب المالية العامة والتشريع الضريبي ، الأمر الذي يتعين معه الأخذ بهذا الاصطلاح . وإن كنا نؤيد الرأي القائل بأن الضرائب المباشرة هي التي تعرض على الدخل عند الحصول عليه ، أما الضرائب غير المباشرة فهي التي تفرض على الدخل عند إنفاقه .

الموازنة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة :

أشرنا إلى الجدل حول إيجاد معيار للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ، ونتابع الآن القول بأن الأمر لم يقتصر على هذا الحد ، بل تجاوزه إلى المفاضلة بين هذه الضرائب وتلك من خلال طرح مزايا وعيوب كل من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة .

مزايا وعيوب الضرائب المباشرة :

يمكن أن نلخص مزايا الضرائب المباشرة فيما يلي :

١ - الثبات النسبي لحصيلة الضرائب المباشرة ، ذلك أن هذه الضرائب تفرض على عناصر معظمها ثابت نسبياً كدخول الملكية ورأس المال ، حيث لا تتأثر هذه العناصر كثيراً من فترة إلى أخرى ، الأمر الذي يجعل الدولة تعتمد

عليها في الحصول على مورد مضمون وثابت نسبياً .

ومع ذلك فإن فكرة الثبات النسبي هذه فقدت أهميتها في الوقت الحاضر ، ذلك أن الضريبة كانت تفرض في الماضي أساساً على العقارات ، ويبقي تقدير القيمة الإيجارية لهذه العقارات ثابتاً فترة طويلة ، ومن ثم كانت حصيلة الضرائب منها ثابتة تقريباً لفترة طويلة .

أما الآن فقد أصبحت الضرائب متعددة على الدخول ، وتمثل مورداً مالياً يتأثر بحسب الظروف الاقتصادية ، ومن ثم فلم تعد حصيلة الضرائب ثابتة بالمعنى التقليدي ، وان كانت تأتي في مواعيد دورية ومنتظمة إلى حد يحفظ لها جانبا من الثبات النسبي .

٢ ـ تحقق الضرائب المباشرة اعتبارات العدالة في توزيع الاعباء العامة ، حيث يمكن مراعاة المقدرة التكليفية للمكلفين ، في حين لا تؤخذ ظروف المكلفين في الاعتبار بصدد الضرائب غير المباشرة، الأمر الذي يجعل عبئها أشد على ذوي الدخول الثابتة والمحدودة خاصة إذا فرضت على السلع الاستهلاكية الضرورية .

ومع ذلك فإن التنظيم الفني للضريبة هو الذي يحقق أساسا اعتبارات العدالة فيمكن مثلا اعفاء السلع الاستهلاكية الضرورية من الضريبة ، وفرض ضريبة مرتفعة على السلع الاستهلاكية الكمالية التي يستهلكها أصحاب الدخول المرتفعة .

٣ ـ قيل كذلك في أمر مزايا الضرائب المباشرة أنه بسبب وضوح هذه الضرائب وثبات حصيلتها نسبياً في الحدود السابق الإشارة إليها ، فإن الدولة تستطيع أن تزيد من سعرها فتزداد حصيلتها وخاصة في أوقات الحروب أو حدوث عجز في ميزانيتها .

٤ ـ ومن ناحية أخرى ، فإن الضرائب المباشرة ، وهي تفرض على ممولين معروفين للإدارة المالية ، تتوافر لها قاعدة الملاءمة أكثر من الضرائب غير

المباشرة ، فالدولة تستطيع معها أن تتخير طريقة الدفع وشروطه ومواعيده الملائمة لكل فئة من الممولين ، كما يمكنها أن تقوم باجراء تقسيط لدين الضريبة على ممولين معروفين بالالتزام أو الانضباط لديها .

أما أهم عيوب الضرائب المباشرة فيمكن أن نردها إلى شعور المكلف بوطأتها ، وبتدخل السلطات العامة في حياته ، الأمر الذي يقاوم معه هذه الضرائب، خاصة إذا ارتفعت أسعارها وتعددت أنواعها ،ولذلك يحاول جاهداً أن يتهرب من أدائها .

ومع ذلك فإن هذا السلوك من جانب المكلفين يتوقف على اعتبارات معينة منها الوعي الضريبي السائد بين هؤلاء المكلفين ، ومدى فعالية الانفاق العام الذي تعتبر الضريبة أكبر مصدر للإيرادات العامة التي تغطي هذا الإنفاق ، فإذا شعر المكلفون بضخامة العبء الضريبي وكانت لديهم القدرة على متابعة الانفاق العام ، وظهر أثر هذا الإنفاق على الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، فإن ذلك يخفف إلى حد كبير من التهرب من الضريبة .

ومن ناحية أخرى فإن الضريبة المباشرة تتوسع في إعفاء الطبقات الفقيرة ومن ثم لا تتحمل هذه الطبقات نصيبها في أعباء الدولة ، كما أن حصيلتها تتحقق بعد نشوء الواقعة المنشئة للضريبة وهي تكون عادة في آخر السنة المالية فتتأخر عادة النفقات العامة التي تغطيها إيرادات هذه الضرائب لمدة سنة .

ومع ذلك فإن إعفاء الطبقات الفقيرة بمعنى ربط المقدرة التكليفية للمكلفين بفكرة الفائض الاقتصادي هو عين العدالة الضريبية ، كما أن تحقق الواقعة المنشئة للضريبة هو المناسبة التي يمكن أن تقتطع منها الضريبة فتضمن الدولة جبايتها دون إرهاق للمكلف ، أو إضرار بمصدر الضريبة ذاته .

مزايا وعيوب الضرائب غير المباشرة :

إن أهم ما تمتاز به الضرائب غير المباشرة عن الضرائب المباشرة هو سهولة دفعها من جانب المكلف بها خاصة وأن ثمن السلعة يتضمنها ، ومن ثم فهو لا

يحاول التهرب منها بخلاف الضرائب المباشرة التي يشعر المكلف بوطأتها ، ولهذا تكون حصيلة الضرائب غير المباشرة كبيرة خاصة وأنها تصيب جميع المكلفين حتى ذوي الدخول الصغيرة إذا فرضت على سلع الاستهلاك الضروري أساساً ، أما الضرائب المباشره فيعفى منها هؤلاء المكلفون محدودي الدخل .

ومن ناحية أخرى فإن نطاق الضرائب غير المباشرة أوسع من الضرائب المباشرة إذ يشمل بالإضافة إلى الإنتاج الاستهلاك والمعاملات ، وهذا يفسر ازدياد حصيلة الضرائب غير المباشرة عموما في الدول المتخلفة والتي يتقلص فيها حجم الدخول التي تخضع أساساً للضرائب المباشرة .

ولهذا قد يقول قائل إن الضرائب غير المباشرة تناسب الدول المتخلفة في مرحلة معينة للنهوض باقتصادها خاصة بالنسبة للدخول الناتجة من القطاع الزراعي التي يصعب فرض الضريبة عليها لوجود ظاهرة الاستهلاك الذاتي به والسالف الإشارة إليها .

ومع ذلك كله ، فإنه من الملاحظ أن فترات الكساد يترتب عليها انخفاض مستوى الناتج القومي والأثمان وبالتالي حجم المعاملات ، ومن ثم يضيق نطاق الضرائب غير المباشرة فتنخفض حصيلتها ، فإذا أضفنا إلى ذلك أن مبدأ العدالة في توزيع الاعباء العامة لا يتحقق بالنسبة للضرائب غير المباشرة حيث تكون أشد وطأة على الدخول المحدودة والثابتة ، فإنها تكون متناسبة تناسباً عكسياً مع مقدرة المكلفين الضريبية أو طاقتهم الضريبية ، ولهذا يتعين أن يكون سعر الضرائب غير المباشرة تصاعدياً أي مرتفعاً حسب قدرة المكلفين من ناحية وهو ما يتضمن فرضها بأسعار أعلى بالنسبة للسلع الكمالية والترفية دون السلع الضرورية من ناحية أخرى .

المطلب الثالث

أساليب تحديد وعاء الضريبة كيفياً وكمياً[1]

تنصرف أساليب تحديد مقدار الضريبة أساساً إلى أسلوبين : الأول أسلوب كيفي ، والثاني كمي ، ويتمثل الأسلوب الكيفي في طريقة تحديد المقدرة التكليفية للمكلف من خلال التعرف على وعاء الضريبة بعد استبعاد ما يسمح القانون باستبعاده حتى لا تصيبه الضريبة أسوة بباقي هذا الوعاء .

أما أسلوب تحديد وعاء الضريبة كمياً ، فإنه يعني طريقة تحديد هذا الوعاء كمياً أو رقمياً ، وذلك توطئة لحساب قيمة الضريبة المستحقة ، ويتعين إزاء ذلك أن نتعرف في إيجاز على طرائق تحديد هذا الوعاء كمياً .

وعليه فإنه يمكن أن نشير بإيجاز إلى أساليب تحديد وعاء الضريبة من خلال عرض الأسلوبين السالف الإشارة إليهما وذلك كما يلي :

أولاً : التحديد الكيفي لوعاء الضريبة .
ثانياً : التحديد الكمي لوعاء الضريبة .

أولاً : التحديد الكيفي لوعاء الضريبة :

رأينا أن التحديد الكيفي لوعاء الضريبة يعني تحديد وعاء الضريبة كمقدرة تكليفية للمكلف ، أي تحديد هذا الوعاء بعد استبعاد ما يجيز القانون استبعاده وذلك مراعاة للظروف الشخصية للمكلف ، ويعني ذلك أن تحديد المقدرة التكليفية للمكلف ، وهي كما رأينا قدرة المكلف على تحمل الضرائب ، لا يتوقف فقط على حجم دخله أو ثروته ، وهو عنصر عيني ، وإنما يتوقف على عناصر شخصية كذلك منها تكاليف الدخل ، والأعباء العائلية ، وكيفية استخدام هذا الدخل . . . الخ .

---

(١) أنظر على وجه الخصوص .ALAIN BARRERE. Op. Cit.. pp. (268 - 275) .

ولهذا فانه يجدر بنا أن نشير ابتداء إلى الضريبة العينية والضريبة الشخصية ، ثم نشير بعد ذلك إلى تكاليف الدخل كعناصر شخصية تحقق مبدأ شخصية الضريبة .

الضريبة العينية والضريبة الشخصية :

تكون الضريبة عينية إذا فرضت على الأموال أو تلك التي تقتصر في تحديد المقدرة المكلفة على حجم الدخل دون أن تدخل في الاعتبار ظروف المكلف الشخصية ، وذلك كالضريبة على الإيراد الناتج من ملكية الأرض الزراعية عن طريق تأجيرها والضريبة على إيرادات القيم المنقولة .

أما الضريبة الشخصية فهي تلك التي لا تقتصر في تحديد المقدرة التكليفية للمكلف على حجم الدخل وحده ، وإنما تأخذ في اعتبارها الظروف الشخصية والعائلية والمهنية للمكلف ، ويعني ذلك أن المقدرة التكليفية تتطابق تقريبا مع حجم الدخل وفقاً للضريبة العينية ، وتقل عن حجم الدخل وفقاً للضريبة الشخصية .

ولا تتطلب الضريبة العينية على هذا الأساس جهداً كبيراً من جانب الإدارة الضريبية إذ أنها أكثر بساطة من الضريبة الشخصية ، ويرجع ذلك إلى أن انشغال الإدارة الضريبية ينصرف فقط إلى وعاء الضريبة العينية، ولهذا تبتعد عن المكلف وظروفه الشخصية والعائلية .

وتمتاز الضريبة العينية كذلك بغزارة حصيلتها ، فحيث لا تدخل في حسابها الظروف الشخصية والعائلية للمكلف ، ولا تقرر إعفاءات معينة تقابل هذه الظروف ، فإنها تضمن حصيلة مالية أكبر من الضريبة الشخصية .

ومع ذلك فإن الضريبة العينية لا تتلاءم مع مبدأ العدالة الضريبية ، فهي لا تراعي المقدرة التكليفية للمكلف . كما أنها غير مرنة فلا يمكن التغيير في حصيلتها بسهولة .

ومن ناحية أخرى فإن الضريبة الشخصية لا تكون كذلك إلا إذا أخذت في الاعتبار عند تحديد المقدرة التكليفية بعض العناصر الشخصية ومن ذلك ما يلي :

١ ـ المركز الاجتماعي والعائلي للمكلف ، ويقتضي ذلك أن يستبعد من المادة الخاضعة للضريبة جزء من الدخل مساو لما هو لازم لإشباع الحاجات الضرورية وهو ما يطلق عليه حد الكفاف الذي يتحدد اجتماعياً وتاريخياً ، كما يتعين أن يتم خصم ما هو لازم للقيام بالاعباء العائلية ، وتتخذ بعض الدول ذلك سلاحاً من حيث تشجيع النسل أو فرض عقوبة على غير المتزوجين .

٢ ـ خصم التكاليف اللازمة للحصول على الدخل ، ومن ذلك أثمان المواد الأولية وأجور العمال ، وإيجار محل النشاط ، وأقساط هلاك رأس المال ، وأعباء إعادة تكوين رأس المال .

٣ ـ مصدر الدخل ، فلا يشكل الدخل مع اختلاف مصدره مقدرة تكليفية واحدة بالنسبة للمكلفين نظراً لاختلاف المدة التي يستثمرها كل مصدر . فمثلاً يقتضي الدخل المتولد من العمل أن يعامل معاملة تختلف عن الدخل المتولد من رأس المال وذلك لبقاء الأخير مدة أطول من الأول ، ولتعرض العامل بالنسبة لدخل العمل للمرض أو العجز أو الوفاة .

ولهذا يتعين أن نفرد معاملة ضريبية خاصة للدخل الأول دون الثاني لاختلاف المدة التي يستثمرها مصدر كل دخل منها ، والظروف التي يواجهها كل منها .

٤ ـ استعمالات الدخل ، إذا كانت القاعدة في الضريبة الشخصية هي خصم التكاليف واستبعادها من الدخل الإجمالي ، فإنه يجب عدم خصم استعمالات الدخل ، ويقصد باستعمالات الدخل الانتفاع به بأي طريق سواء عن طريق الاستهلاك أو الاستثمار أو الإكتناز . . . الخ، والأصل أن هذه الاستعمالات لا تخصم من الدخل الخاضع للضريبة ، ولكن إذا كانت بعض النفقات تعتبر ضرورية للحصول على الدخل ، فإنـه يتعين أن تخصم من هذا

الدخل وإلا أصبحت استعمالا له لا يجوز خصمها منه .

ومع ذلك يمكن أن نفرق في المعاملة المالية بين الدخول تبعاً للأوجه التي تستخدم فيها ، فيمكن مثلاً إذا ما أردنا ضغط الاستهلاك أن نرفع الضرائب عليه وأن نخفضها على المدخرات المستقرة ، أما إذا أردنا رفع مستوى معيشة الشعب فيمكن أن تخفض الضرائب على الاستهلاك وأن نرفعها على المدخرات ، وقد يتم هذا وذاك عن طريق رفع سعر الضريبة كلما زادت المادة الخاضعة لها ، وهو ما يعرف بالتصاعد الذي سنشير إليه فيما بعد .
والواقع أنه عن طريق استخدام معيار عينية الضريبة أو شخصيتها ، فإنه يمكن تحديد حدود المادة الخاضعة للضريبة ، واستبعاد القدر من الثروة والدخل الذي يخرج عن نطاق تطبيق الضريبة ، وبالتالي تحدد المادة الخاضعة للضريبة أو وعاء الضريبة تحديداً كيفياً .

ثانياً : التحديد الكمي لوعاء الضريبة :

من الموضوعات الرئيسية في النظرية العامة للضريبة ، كيفية تحديد وعائها أو تقدير قيمة الدخل الذي تصيبه الضريبة ، ذلك أن اتباع الأسلوب الأمثل في هذا الخصوص يحقق العدالة في توزيع الأعباء العامة من ناحية ، ويضمن في ذات الوقت حصيلة ضريبية وفيرة من ناحية أخرى .

ولهذا السبب حظى هذا الموضوع بأهمية من جانب النظم الضريبية المختلفة ، وذلك لأن الحصيلة الضريبية تتوقف على طريقة تقدير وعاء الضريبة . ويزيد من أهمية الموضوع تعمد بعض الأفراد إخفاء بعض عناصر دخولهم الحقيقية التي تخضع للضريبة ، ومن ثم يصبح المطروح للبحث دائماً هو كيف يتسنى للإدارة الضريبية في مواجهة هؤلاء الأفراد أن تتوصل إلى قيمة الدخل الحقيقي الذي يكون وعاء الضريبة ؟

ونظراً لأن درجة الوعي الضريبي ، ونسبة الأمية ، ومدى إمساك الدفاتر الأمينة والمنتظمة ، وكفاءة الإدارة الضريبية تختلف من دولة إلى أخرى ، فإن

ذلك يستتبع تعدد أساليب تقدير وعاء الضريبة لتتناسب مع مستوى هذه المتغيرات .

ويمكن أن نشير بإيجاز إلى أبرز هذه الأساليب فيما يلي : ـ

١ ـ أسلوب المظاهر الخارجية :

Méthode Indicaire ou Méthode des signe exterieurs

وفي هذا الأسلوب تستنتج الإدارة الضريبية وعاء الضريبة من بعض المظاهر الخارجية التي تيسر التوصل إلى هذا الوعاء ، ومن ذلك تقدير دخل المكلف أو ثروته على أساس القيمة الإيجارية لمنزله أو عدد النوافذ والأبواب أو عدد كلاب الحراسة ، أو عدد العمال أو الآلات المستخدمة . ومثل ذلك ما سبق أن قرره المشرع الضريبي المصري في المادة رقم ٧٣ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ والتي ألغيت بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ من أن تحتسب الضريبة على مجموع القيمة الإيجارية للمكان أو الأمكنة التي تستغلها المهنة والقيمة الإيجارية للمسكن الخاص لصاحب المهنة ، ويكون سعرها ٧,٥٪ من هذا المجموع ، فإذا كان صاحب المهنة يستغل مكاناً واحداً لمهنته وسكناه احتسبت الضريبة باعتبار ١٠٪ من القيمة الإيجارية لهذا المكان .

ويتضح من هذه الطريقة أنها تتميز بالبساطة والوضوح ، والاقتصاد في نفقات الجباية ، وعدم تدخلها في شؤون المكلف الداخلية ، أو مضايقته بالاطلاع على دفاتره أو سجلاته ، كما أن هذه الطريقة لا تتطلب تقديم إقرارات أو مستندات من جانب المكلف الأمر الذي يجعلها صالحة للمجتمعات المتخلفة التي تنتشر فيها الأمية ، فضلاً عن أن هذه الطريقة تنخفض معها احتمالات التهرب من الضريبة خاصة إذا أحسن اختيار المظاهر الخارجية لتقدير وعاء الضريبة .

ومع ذلك فإنه يؤخذ على هذه الطريقة عدة مآخذ منها :

١ ـ لا يمكن الاعتماد على هذه الطريقة في تحديد أو تقدير وعاء الضريبة

لأن بعض الدخول لا توجد مظاهر خارجية تدل عليها ، كما أن المظاهر الخارجية كثيراً ما تكون على غير الحقيقة خاصة مع من يحبون الظهور على غير حقيقة أحوالهم .

ب ـ تتجاهل هذه الطريقة كذلك الظروف الشخصية للمكلف ، ومن ثم تبعد عن العدالة الضريبة ، بل إن المكلف قد يحقق خسارة معينة كل سنة ، ومع ذلك يلتزم بأداء الضريبة على أساس مظاهره الخارجية التي لا تتغير عادة في هذه السنة .

جـ ـ إذا تغيرت دخول المكلف ارتفاعاً أو انخفاضاً ، فإن ذلك يقتضي أن تتغير الضريبة على ضوء تغيرات الظروف الاقتصادية ، ومع ذلك فتظل الضريبة مع طريقة المظاهر الخارجية ثابتة لأن المظاهر الخارجية تتمتع عادة بثبات نسبي لا تتمتع به الدخول ، ومن هنا لا تعكس الضريبة مع هذه الطريقة التطورات الاقتصادية في مجتمع معين وفي فترة معينة ، ولا تكون الحصيلة بالتالي مرنة على ضوء هذه التطورات .

وإزاء هذه العيوب فقد انكمش نطاق تطبيق طريقة المظاهر الخارجية إلى درجة لا يكاد يأخذ بها التشريع الضريبي المقارن .

٢ ـ أسلوب التقدير الجزافي : **Méthode forfaitaire** .

وتستند الإدارة الضريبية مع أسلوب التقدير الجزافي إلى بعض القرائن ، كالقيمة الإيجارية التي تتخذ قرينة على دخل صاحب الأرض ، ورقم المبيعات كقرينة يعرف بها ربح التاجر ، وعدد ساعات عمل الطبيب كقرينة على دخله .

وتشترك طريقة التقدير الجزافي مع طريقة المظاهر الخارجية في أن كلا منهما لا يعتمد على الحقائق في تقدير الوعاء الضريبي ، ومع ذلك فهما يختلفان في ارتباط القرينة بوعاء الضريبة ، ففي طريقة المظاهر الخارجية يكاد يكون هذا الارتباط معدوماً بين المظهر الخارجي أو القرينة ووعاء الضريبة ، في حين يكون هذا الارتباط قائماً ووثيقاً بين القرينة ووعاء الضريبة في طريقة التقدير الجزافي ،

ويعني ذلك أن الطريقة الأخيرة أكثر دلالة وأصدق تعبيراً من طريقة المظاهر الخارجية .

وقد يتضمن التشريع ذاته بعض القرائن التي يتحدد وعاء الضريبة بناء عليها ، ويعرف هذا الأسلوب بأسلوب التقدير الجزافي القانوني ، حيث يتم التقدير الجزافي من خلال إعمال القرينة التي نص عليها المشرع ، فإذا نص المشرع على اتخاذ أرباح سنة معينة أساساً لسنة أو عدد آخر من السنوات كنا أمام تقدير جزافي قانوني ، وإذا نص كذلك على تحديد التكاليف الواجب خصمها بواقع ٢٠ ٪ من الإيرادات الإجمالية كنا أمام تقدير جزافي قانوني ...... وهكذا .

وإلى جوار هذه الطريقة القانونية توجد طريقة تقدير جزافي اتفاقية ، حيث يتم الاتفاق بين المكلف والإدارة الضريبية ـ في حدود القانون ـ على تحديد للوعاء الضريبي .

والأصل أن المشرع يستهدف من طريقة التقدير الجزافي تسهيل مهمة الإدارة الضريبية في إجراءات تقدير وعاء الضريبة خاصة بالنسبة للمكلفين الذين لا يملكون دفاتر حسابية منتظمة وأمنية ، ومن ثم يعمل على الوصول إلى أرباحهم بطريقة تقريبية .

ومع ذلك فإن طريقة التقدير الجزافي لا تؤدي إلى فرض الضريبة على الدخل الحقيقي إذ قد تكون القرينة مسوغاً إلى تطرف الإدارة وتقدير وعاء الضريبة بطريقة أكثر بعداً عن الحقيقة .

٣ ـ طريقة التقدير المباشر : Méthode de la Constation directe

وفي هذه الطريقة يكون من حق الإدارة الضريبية أن تقدر وعاء الضريبة بالاسترشاد بالمعلومات التي يمكن أن تتوصل إليها سواء من مناقشة المكلف أو فحص دفاتره التي يمسكها ودون أن تكون بياناتها جميعها هي أساس التقدير ، فللإدارة في هذا الخصوص حرية واسعة في التوصل إلى وعاء الضريبة .

وتظهر أهمية التعرف على كيفية تحديد وعاء ضريبة الأرباح التجارية والصناعية بطريق التقدير إذا اتضح أن أغلب مكلفي هذه الضريبة لا يمسكون دفاتر أو حسابات ، كما أن جانباً كبيراً من الذين يمسكون منهم هذه الحسابات لا تعتمد دفاترهم لأنها لا توضح حقيقة نشاطهم ومن ثم يضطر مأمور الضرائب الفاحص إلى تقدير الأرباح .

والأصل أن تربط الضريبة على أساس دفاتر المكلف ومستنداته ، كما أن الأساس في التقدير هو الاعتماد على كل ما يدلي به المكلف من بيانات وإيضاحات إلا إذا ثبت تناقضها مع الحقيقة .

ونظراً لأن معظم المكلفين لا يتقدمون بإقراراتهم الضريبية فضلاً عن أن غالبيتهم لا تمسك دفاتر حسابية ، كما أنهم يدلون ببيانات غير صادقة عن حقيقة نشاطهم رغبة في تقليل حجم هذا النشاط وبالتالي تخفيف عبء الضريبة عليهم ، فإن طريقة تقدير أرباح المكلف أصبحت هي الطريقة الغالبة في التوصل إلى تحديد أرباحه في نطاق ضريبة الأرباح التجارية والصناعية أساساً .

التقدير عن طريق الإقرار :

رأينا أن الإدارة الضريبية لها حرية واسعة في سلوك تقدير وعاء الضريبة وذلك في حالات عدم اعتماد دفاتر المكلف أو مستنداته من ناحية أو عدم تقديم إقرار من جانبه للأوضاع القانونية من ناحية أخرى .

على أنه إذا تقدم المكلف بإقرار عن دخله وثروته ، فإن ذلك يمثل نوعاً من التعاون بين المكلف والإدارة المالية ، ومع ذلك فهذا الإقرار خاضع لرقابة الإدارة الضريبية ، ولها الحق في تعديله أو إغفاله إذا كان قد بني على خطأ أو غش أو تجهيل ، وأن تلجأ إلى التقدير كما رأينا من قبل .

والفرض الآن أن المكلف تقدم بإقرار صحيح معبراً عن وعاء الضريبة فعلاً ، ويعني ذلك أن الإدارة الضريبية تستطيع تحديد وعاء الضريبة تحديداً

منضبطاً ، وتستخدم عناصر شخصية الضريبة للتوصل بعد ذلك إلى الوعاء الخاضع للضريبة فعلاً .

والواقع أن هذه الطريقة تعتمد على وعي ضريبي من ناحية وعلى كفاءة الأجهزة الضريبية وعدم تفشي التهرب الضريبي من ناحية أخرى ، ذلك أن احتمال الغش الذي لا تستطيع الادارة الضريبية اكتشافه يكون معها قائماً .

ولأن طريقة التقدير من خلال الإقرار ذات طابع بوليسي إذ يتم التدخل في شئون المكلف والتعرف على تفاصيل حياته ، فقد أوجب المشرع اللجوء في بعض أنواع الضرائب إلى الغير وإلزامه بتقديم إقرار يوضح فيه الدخول التي قدمها للمكلفين ، ومن ثم يكون الإقرار الذي يقدم من هذا الغير وسيلة لتحديد وعاء الضريبة من ناحية ، ولرقابة إقرار المكلف من ناحية أخرى .

وطبيعي أن هذه الطريقة لا تتم إلا بافتراض قيام علاقة عمل بين المكلف والغير .

المطلب الرابع
تحديد مقدار الضريبة

حينما يتحدد وعاء الضريبة في كيفه وكمه على التفصيل الذي سلفت الإشارة إليه في المطلب الثالث ، فإنه يمكن تحديد مقدار الضريبة أي ما يلزم المكلف بأدائه للخزانة العامة من هذا الوعاء .

ويتم تحديد مقدار الضريبة من خلال طريقتين[1] : الأولى بسيطة ومعها يحدد المشرع الضريبي القدر الذي يريده كحصيلة ضريبية إجمالية ثم يوزع هذا القدر على المكلفين وفقاً لأسس معينة ، ولهذا سميت هذه الطريقة بطريقة

---

(١) انظر في تفصيل ذلك : ALLAIN BARRERE, Institution Financiers. Op. Cit., pp. (276 - 284) .

التحديد المقدم لحصيلة الضريبة أو الضرائب التوزيعية .

والثانية : مركبة وتثير جانباً من المشكلات الفنية ، ومعها يحدد المشرع الضريبي سعراً للضريبة ، ومن ثم تكون الحصيلة الضريبية دالة سعر الضريبة ، ووعاء الضريبة ، ومدى نجاح الإدارة في تحصيلها .

الطريقة الأولى ـ التحديد المقدم لحصيلة الضريبة أو الضريبة التوزيعية

L'impôt de repartition

وبالنسبة لهذه الطريقة تقوم السلطة التشريعية عند التصويت على الميزانية بتحديد الحصيلة الضريبية الكلية التي يتعين أن تدرها ضريبة معينة ، ثم تقوم الإدارة بعد ذلك بتقسيم أو توزيع عبء هذه الضريبة على الأقسام الإدارية المختلفة وفقاً للتنظيم الهرمي للإدارة ، وفي داخل أدنى هذا التنظيم ولتكن القرية مثلاً ، يتم تقسيم ما يتعين دفعه من القرية على أفراد هذه القرية سواء بالتساوي أووفقاً للمقدرة التكليفية لكل شخص .

ولأن هذه الطريقة معيبة بسبب عدم مرونتها ، وعدم مراعاتها للعدالة في توزيع الأعباء العامة ، فانه قد تم هجرها بعد أن كانت منتشرة وخاصة في القرن التاسع عشر ، وأخذ بدلاً منها بالطريقة الثانية ، طريقة تحديد سعر الضريبة .

الطريقة الثانية ـ طريقة تحديد سعر الضريبة

L'impôt de quotité

وفي هذه الطريقة تفرض الضريبة من خلال تحديد سعر معين لها ، أي تحديد نسبة مئوية من وعاء الضريبة بما يجعل حصيلتها أقرب ما تكون إلى تقديراتها بالميزانية العامة للدولة .

وقد أصبحت هذه الطريقة القاعدة العامة في النظم الضريبية المختلفة ، ولهذا تفرض ضرائب الدخل ورأس المال في هذه النظم عموماً في شكل نسبة مئوية من وعائها ، أما الضرائب غير المباشرة ، فقد تفرض في شكل نسبة مئوية من قيمة السلع والتصرفات موضوع الضريبة ، وذلك كالرسوم الجمركية القيمية ، أو في شكل مبلغ معين عن كل وحدة من وحدات المادة الخاضعة للضريبة كالرسوم النوعية .

وعلى هذا الأساس تتغير حصيلة الضريبة بتغير قيمة المادة الخاضعة للضريبة ، ومن ثم تكون الضريبة في هذه الطريقة مرنة ، ففي أوقات الانتعاش الاقتصادي مثلا تحصل الدولة على حصيلة ضريبية أكبر ، وعلى العكس في أوقات الانكماش تقل هذه الحصيلة مما قد يؤثر على قدرة الدولة في الإنفاق العام لتنشيط الطلب الكلي الفعال ، كما أن هذه الطريقة تحقق العدالة الضريبية بصورة أكثر من الطريقة الأولى .

ومع ذلك فإن هذه الطريقة تتطلب جهازاً إدارياً ضريبياً كفئاً ، لأن الحصيلة الضريبية تتأثر بالتهرب من الضريبة ، ولهذا سبق أن قلنا إن الحصيلة الضريبية في هذه الطريقة دالة سعر الضريبة ، ووعاء الضريبة وكفاءة الجهاز الإداري الضريبي .

ومن ناحية أخرى فإن هذه الطريقة تثير مشكلات فرعية ، ذلك انه إذا كان تحديد سعر للضريبة يخطو بها نحو العدالة الضريبية ، فإن درجة العدالة التي تتحقق في هذا الخصوص تتوقف على طريقة تحديد السعر ، أي على مدى الأخذ بالضرائب النسبية والضرائب التصاعدية .

الضريبة النسبية : L'impôt proportionnel

يقصد بالضريبة النسبية تلك الضريبة التي تفرض بذات السعر أيا كانت المادة الخاضعة لها ، ويتحدد مقدارها إذا كنسبة مئوية لا تتغير بتغير المادة الخاضعة للضريبة ، ومن هنا لا يختلف هذا السعر باختلاف مستوى الدخل .

فإذا كان سعر الضريبة مثلاً ١٠٪ كان مقدار الضريبة ١٠٠ جنيه إذا كان دخل المكلف الخاضع للضريبة ١٠٠٠ جنيه .

ومع أن هذه الضريبة تتميز بالبساطة والسهولة سواء بالنسبة للمكلفين أو الإدارة الضريبية ، إلا أنه يؤخذ عليها ما يلي :

١ - إنها غير عادلة : لأن عبء الضريبة النسبي يكون أكبر بالنسبة للمكلف ذي الدخل الأقل ، ويكون أقل بالنسبة للمكلف ذي الدخل الأكبر ، ويعني ذلك أن التضحية التي يقوم بها شخص بالتنازل عن نسبة معينة من دخله تقل كلما زاد هذا الدخل ، فاقتضاء الضريبة بسعر ١٠ ٪ يكون أشد عبئاً على من يبلغ دخله ١٠٠ جنيه عنه بالنسبة لمن يبلغ دخله ١٠٠٠ جنيه ، لأن المنفعة الحدية للنقود تكون أكبر بالنسبة للأول عنها بالنسبة للثاني ، ويكون العبء الحدي لاقتطاع الضريبة بالنسبة للأول بالتالي أكثر ارتفاعاً عن الثاني ، ويترتب على ذلك أن الضريبة النسبية لا تضمن العدالة في توزيع الأعباء العامة بين المكلفين . ومع ذلك فإن هذه الفكرة فقدت أهميتها في العصر الحديث بسبب اتساع نطاق الأخذ بالضريبة التصاعدية .

٢ - إنها محدودة الحصيلة : فإذا أخذ في الاعتبار ضرورة أن تكون الضريبة مرتكزة على المقدرة التكليفية للمكلف أي وفقاً لدرجة تضحيته وظروفه الشخصية ، فإن ذلك بضمن حصيلة أكبر دون تغير في مستوى دخول الأفراد .

ولهذا ، وبسبب التفاوت في الدخول والثروات الذي يعتبر سمة من سمات التطور الرأسمالي ، أصبح الأخذ بالضريبة التصاعدية ضرورياً ، لتحقيق اعتبارات الحصيلة من ناحية ، ولرفع مستوى الطبقات الفقيرة والحد من الصراع الطبقي من ناحية أخرى .

الضريبة التصاعدية : Graduated Tax, L'impôt progressif

تكون الضريبة تصاعدية إذا كان سعرها يختلف تبعا لاختلاف قيمة المادة الخاضعة للضريبة ، فيرتفع سعرها مع ارتفاع قيمة وعاء الضريبة الخاضع

للضريبة ، وينخفض بانخفاض هذا الوعاء ، وينتج عن ذلك أن تزيد حصيلة الضريبة التصاعدية بنسبة أكبر من زيادة قيمة وعاء الضريبة ، فمثلاً قد يفرض المشرع ضريبة على الأرباح التجارية والصناعية بسعر ٨٪ على المائة جنيه الأولى ، ٩٪ على المائة الثانية ، ١٠٪ على المائة جنيه الثالثة وهكذا .

والواقع أنه إذا كان الهدف من الضريبة التصاعدية هو تحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة أو المساواة في التضحية ـ على عكس الضريبة النسبية ـ فإن هذا الهدف لن يتحقق إلا إذا اقتصر تطبيق التصاعد على الضرائب التي يمثل وعاؤ ها المقدرة التكليفية للمكلف وفي مجموعها وليس في جزء منها ، ومن هنا يأتي الاتجاه الغالب الذي يقصر استخدام التصاعد على الضريبة العامة على الإيراد التي تفرض على مجموع دخول المكلف . والنتيجة أنه يتعين ألا يستخدم التصاعد لتحقيق العدالة الضريبية إلا من خلال مراعاة المقدرة التكليفية للمكلفين ، والتفرقة بين أصحاب الدخول المنخفضة والدخول المرتفعة .

ومع ذلك فإذا وصل التصاعد إلى حد مصادرة الدخول المرتفعة ، فإنه يتعدى الهدف المقصود ، ويصبح عقوبة تفرض على بعض المكلفين ذوي الدخول المرتفعة ، ففي الضريبة العامة على الإيراد التي كانت مفروضة بالقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ ، وصل سعر الضريبة التصاعدي إلى ٩٥٪ لشريحة الإيراد التي تزيد على عشرة آلاف جنيه ، ويمثل ذلك عقوبة دون شك بالنسبة للنشاط الفردي على وجه الخصوص،فضلاً عن أنه يدفع إلى التهرب من الضريبة بكل طريق ، وقد تم تصحيح هذا الوضع بالقانون الجديد رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون الضرائب على الدخل ، حيث بلغ سعر الضريبة طبقا للمادة ٩٦ منه ٥٠٪ إذا كان الدخل أكثر من ٧٥ ألف جنيه .

نطاق التصاعد وأشكاله :

الأصل أن الضرائب المباشرة هي مجال للسعر التصاعدي ، ولا ينفي ذلك عدم تطبيقه في نطاق الضرائب غير المباشرة ، فيمكن تطبيق السعر التصاعدي بالنسبة للأخيرة من خلال خفض السعر التصاعدي على الضروريات التي تمثل

الجزء الأكبر مـن استهلاك الطبقات الفقيرة ، وزيادة سعرها على الكماليات التي يستهلكها الأغنياء .

وقد رأينا أن الاتجاه الغالب يرى قصر استخدام التصاعد على الضريبة العامة على الإيراد التي تفرض على مجموع الدخل ، ومع ذلك فإنه يطبق بالإضافة إلى هذه الضريبة على بعض الضرائب النوعية الأخرى في مصر ، مثل ضريبة كسب العمل وضريبة المهن غير التجارية « المهن الحرة » ، كما يطبق التصاعد في مصر أيضاً بالنسبة للضريبة على التركات ورسم الأيلولة المفروض على نصيب كل وارث ، وأصبح يطبق حالياً على الضريبة على الأرباح التجاريـة والصناعية .

أما بالنسبة لأشكال التصاعد(١) ، فإنه يمكن التمييز بين أربعة أشكال رئيسية وهي :

١ ـ التصاعد الإجمالي : La Progressivité globale .

ويطلق عليه كذلك التصاعد بالطبقات ، وفيه يقسم وعاء الضريبة إلى عدة طبقات بعضها فوق بعض ، ويطبق على كل طبقة سعر واحد ويتزايد هذا السعر من طبقة إلى طبقة أخرى تعلوها وهكذا . ويعني ذلك أن سعر كل طبقة يعتبر سعراً تناسبياً لأن وعاء الضريبة في كل طبقة يخضع لسعر واحد للضريبة .

ويمثل التصاعد بالطبقات المثال الآتي :

الطبقة الأولى : من صفر إلى ١٠٠٠ جنيه سنوياً ٥٪ .
الطبقة الثانية : من ١٠٠١ جنيه إلى ٢٠٠٠ جنيه سنوياً ١٠٪ .
الطبقة الثالثة : من ٢٠٠١ جنيه إلى ٣٠٠٠ جنيه سنوياً ١٥٪ .
الطبقة الرابعة : من ٣٠٠١ جنيه إلى ٤٠٠٠ جنيه سنوياً ٢٠٪ .

---

(١) انظر : ALAIN BARRERE, Op. Cit., pp. 279 - 281
وكذلك مقال الأستاذ Ricci في مجلة القانون والاقتصاد ، السنة التاسعة صفحة ٢٤٩ وما بعدها .

الطبقة الخامسة : من ٤٠٠١ جنيه إلى ٥٠٠٠ جنيه سنوياً ٣٠٪ .

وفي هذا المثال إذا كان وعاء الضريبة « الدخل » ٣٥٠٠ جنيهاً سنوياً فإن هذا الدخل يخضع لسعر المجموعة أو الطبقة الرابعة ، وتكون الضريبة

$$= \frac{٣٥٠٠ \times ٢٠}{١٠٠} = ٧٠٠ \text{ جنيهاً .}$$

وجدير بالذكر أنه لا يوضع حد أعلى للتصاعد ، بل تكون الطبقة الأخيرة في صورة : ما زاد عن عشرة آلاف جنيه (مثلاً) يكون سعر الضريبة ٣٥٪ .

ويؤخذ على هذا الشكل من أشكال التصاعد أن الوحدات الأولى من كل طبقة تخضع لذات السعر الذي تخضع له الوحدات الكبيرة من نفس الطبقة ، فزيادة الدخل مثلاً من ٣٠٠٠ جنيه إلى ٣٠٠١ جنيه تنقل معاملة هذا الدخل ضريبياً من سعر ضريبة ١٥٪ إلى سعر آخر هو ٢٠٪ ، وتلك دون شك نتيجة ظالمة لهذا النوع من التصاعد . ولتفادي هذه النتيجة الظالمة يجب أن ينص على ألا يؤدي انتقال الممول من طبقة إلى طبقة أخرى إلى أن يقل الدخل المتبقي له بعد تأدية الضريبة عما يتبقى للممول الذي ينتمي إلى الطبقة السابقة ، أي الأقل منه دخلاً .

ب ـ التصاعد بالأجزاء أو بالشرائح La Progressivite par Tranches:

وفي هذا الشكل من أشكال التصاعد يقسم الوعاء إلى أجزاء أو شرائح ، ويخضع كل منها إلى سعر معين يزداد من شريحة إلى أخرى ، ومن هنا يخضع دخل المكلف إلى أكثر من سعر حيث يتعدد هذا السعر تبعاً لتعدد شرائح دخله ، ويمكن تمثيل هذا الشكل من التصاعد كما يلي :

١ ـ الـ ٥٠٠ جنيه الأولى	إعفاء
٢ ـ الـ ١٠٠٠ جنيه التالية بسعر	١٠٪

٣ ـ الـ ٢٥٠٠	جنيه التالية بسعر	١٥٪
٤ ـ الـ ٥٠٠٠	جنيه التالية بسعر	٢٠٪
٥ ـ الـ ١٠٠٠٠	جنيه التالية بسعر	٢٥٪
٦ ـ الـ ٥٠٠٠٠	جنيه التالية بسعر	٣٠٪
٧ ـ ما زاد على ذلك	بسعر	٣٥٪

فإذا كان دخل شخص ما ٤٥٠٠ جنيه ، فإن يدفع الضريبة كالآتي :

الـ ٥٠٠,٠ جنيه الأولى لا يدفع شيئاً عنها أي صفر جنيهاً
الـ ١٠٠٠,٠ جنيه الثانية يدفع عنها بسعر ١٠٪ أي ١٠٠ جنيهاً
الـ ٢٥٠٠,٠ جنيه التالية يدفع عنها بسعر ١٥٪ أي ٣٧٥ جنيهاً
الـ ٥٠٠,٠ جنيه التالية يدفع عنها بسعر ٢٠٪ أي ١٠٠ جنيهاً

ويكون مجموع الضريبة ٥٧٥ جنيهاً

أي أن الـ ٤٥٠٠ جنيه كلها يدفع عنها ٥٧٥ جنيهاً ، ويكون السعر الحقيقي هو ١٢,٨٪ .

ومثال ذلك أيضاً ما فعله المشرع المصري في المادة ٩٦ من القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون الضرائب على الدخل والتي قسمت الدخل إلى خمس شرائح كما يلي :

الشريحة الأولى : حتى ٢٠٠٠ جنيه **معفاة**

الشريحة الثانية : أكثر من ٢٠٠٠ جنيه حتى ١٠٠٠٠ جنيه يكون السعر ٨٪ عن الألف جنيه الأولى ويزاد بواقع ١٪ عن كل ألف جنيه تالية .

الشريحة الثالثة : أكثر من ١٠ آلاف جنيه حتى ٥٠ ألف جنيه يكون السعر ١٨٪ عن العشرة آلاف الأولى ويزاد بواقع ٢٪ عن كل خمسة آلاف حنيه تالية .

الشريحة الرابعة : أكثر من ٥٠ ألف جنيه حتى ٧٥ ألف جنيه يكون

السعر ٣١٪ عن العشرة آلاف الأولى ويزاد بواقع ٥٪ عن كل خمسة آلاف جنيه تالية .

الشريحة الخامسة: أكثر من ٧٥ ألف جنيه يكون السعر ٥٠٪ .

ويجدر أن نشير هنا كذلك إلى أنه يتعين ألا يصل سعر الضريبة إلى ١٠٠٪ بالنسبة للشريحة الأخيرة ، وإلا كان ذلك مصادرة لهذا الجزء من الدخل .

وليس من شك في أن هذه الصورة من صور التصاعد تتفادى المأخذ الذي نسب للتصاعد بالطبقات ، لأن دخل المكلف في التصاعد بالشرائح كلما ازداد ووصلت أجزاء منه إلى الشريحة الخاضعة لسعر أعلى ، فإن السعر الأعلى لا يلحق إلا بالجزء من الدخل الذي يصل إلى الشريحة ذات السعر الأعلى ، ودون أن يطبق السعر الأعلى على دخل الطبقة جميعه كما هو الحال بالنسبة للتصاعد بالطبقات ، وفي ذلك درء للغبن الذي يمكن أن يقع على المكلف بالنسبة لشكل التصاعد الأخير .

جـ - التنازلية عن طريق السعر التنازلي : La degressivité par abaissement de taux

تفرض الضريبة التنازلية من خلال سعر نسبي يخضع له الوعاء الضريبي ، ولكن يقوم المشرع بتخفيض هذا السعر تدريجياً بالنسبة لبعض الوحدات الأولى من وعاء الضريبة ، وهي الدخول والثروات المحدودة . فمثلاً قد يفرض المشرع ضريبة معينة على دخل معين بسعر ١٠٪ ، ولكن يخفض سعرها إلى ٨٪ بالنسبة للدخول التي تزيد عن ٧٠٠ ولا تتجاوز ١٠٠٠ جنيه ، وإلى ٦٪ بالنسبة للدخول التي تزيد عن ٤٠٠ جنيه ولا تتجاوز ٧٠٠ جنيه ، وإلى ٣٪ بالنسبة للدخول التي تزيد عن ٢٠٠ جنيه ولا تتجاوز ٤٠٠ جنيه ، مع اعفاء الـ ٢٠٠ جنيه الأولى .

والواقع أن الضريبة التنازلية ما هي إلا صورة من الضرائب التصاعدية ، ففي الضريبة التصاعدية يتزايد السعر من أدنى إلى أعلى ، وفي الضريبة التنازلية

ينخفض السعر من أعلى إلى أسفل ، ولذلك فالنتيجة واحدة بالنسبة للضريبة التصاعدية والضريبة التنازلية ، وإن كانت الأخيرة أكثر ظهوراً بمظهر الضريبة التي تستهدف التخفيف عن الدخول والثروات المحدودة .

والحقيقة أن التصاعد والتنازل يستهدفان أن يكون عبء الضريبة أكبر نسبياً على الطبقات الغنية منه على الفئات الفقيرة ، ويتضح ذلك من عدم خضوع الشريحة الأولى للدخل للضريبة في كل منهما وسواء كان ذلك بسبب الخصم للأعباء العائلية أو الحد الأدنى للمعيشة .

المطلب الخامس

تحصيل الضريبة[١]

رأينا أن دراسة المشكلات الفنية للضريبة تتم منذ بدء التفكير في فرضها ابتداء وحتى يجري تحصيلها من الممول وتوريدها للخزانة العامة ، ولهذا تعتبر الإشارة إلى تحصيل الضريبة بمثابة عرض آخر المشكلات الفنية التي تثور بمناسبة فرض الضريبة[٢] .

والأصل أن يتم تحصيل الضريبة نقداً ، وإن كان ذلك لا ينفي دفعها في الماضي كلية أو في جزء منها في صورة عينية ، ومثل ذلك : العمل سخرة ، وحصول الدولة على بعض الإنتاج في صورة عينية بدون مقابل ، وإن كان يتم الآن أحياناً سداد الضريبة بموجب سندات حكومية .

ومع ذلك وبالنظر إلى تطور الاقتصاد الرأسمالي وصيروته اقتصاد مبادلة ، فإن الأصل أصبح هو دفع الضريبة نقداً .

---

(١) انظر : دكتور زين العابدين ناصر ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، المرجع السابق ، صفحة (٣٣٠ - ٣٣٤) ، دكتور محمددويدار ، المرجع السابق ، صفحة (٢٠٦ - ٢٠٧) .

(٢) وإن كانت مشكلة الازدواج الضريبي تعتبر مشكلة فنية كذلك ، فإنه بسبب ارتباطها وفي شق أساسي منها بالازدواج الضريبي الذي يقع بين دولة وأخرى ، فإننا رأينا أن نشير إلى هذه المشكلة في نهاية عرض المشكلات الفنية للضريبة في المطلب السادس من هذا المبحث .

الواقعة المنشئة للضريبة : Le fait generateur de l'impôt

تستحق الضريبة عند وقوع الفعل الذي يحدده المشرع الضريبي كمناسبة لتحديد مقدار الضريبة .

على أن استحقاق الضريبة في مناسبات تحقق الواقعة المنشئة لها لا يعني أن الإدارة الضريبية تقوم بتحصيلها فوراً وفي كل الظروف ، بل إنه يسبق تحصيل الضريبة تقدير المادة الخاضعة لها ، وتحديد مقدار الضريبة ، وما يستلزمه ذلك من إقرارات ومراجعات وربط وطعن حتى تصبح الضريبة واجبة الاداء أو نهائية ، ويعني ذلك أن الطريق بين فرض الضريبة وتحصيلها قد يطول بالنسبة لبعض الضرائب الأمر الذي قد يؤدي إلى تحصيل الضرائب بوفرة في وقت معين من السنة دون وقت آخر ، ومن ثم تتقلب إيرادات الدولة ، ولتفادي ذلك بقدر الإمكان فإنه يتعين أن يتم تحصيل الضريبة عموماً في أكثر الأوقات مناسبة بالنسبة للمكلف من خلال إجراءات تنظيمية تحقق هذا الهدف .

أما بالنسبة للضرائب غير المباشرة ، فإن الواقعة المنشئة للضريبة وبالتالي مناسبة فرض الضريبة تتوزع على مدار السنة ، الأمر الذي يضمن لها اطراداً في حصيلتها خاصة إذا تم الانفتاح على العالم الخارجي من خلال التجارة الخارجية في إطار نظام ضريبي محكم يقوم على فكرة الفائض الاقتصادي في ارتباطه بالمقدرة التكليفية للمكلفين .

وتتحد الواقعة المنشئة للضريبة في الضرائب غير المباشرة بمجرد اجتياز السلعة المصدرة أو المستوردة حدود الدولة الوطنية ، وفي هذه اللحظه تستحق الضريبة الجمركية على الصادرات أو الواردات بحسب الأحوال المنصوص عليها قانوناً .

والواقع أن تحديد الواقعة المنشئة للضريبة من الأهمية بمكان إذ تتوقف عليه معرفة متى ينشأ الدين في ذمة الممول فضلاً عن معرفة السعر الذي يطبق في هذه اللحظة إذا ما طرأ عليه تغيير بعد ذلك .

طريقة تحصيل الضريبة :

قد تسمح طبيعة بعض الضرائب بتحصيلها من المنبع Stoppage à la Source مثل ضريبة إيرادات القيم المنقولة وضريبة المرتبات والأجور وما في حكمها ، بينما لا يتيسر ذلك بالنسبة للضرائب الأخرى التي يتعين معها اتخاذ إجراءات الفحص والربط قبل تحصيل الضريبة ، ومع ذلك فإن بعض التعديلات الضريبية نهجت منهج التوسع في الخصم من المنبع تحت حساب الضريبة ، ومن ذلك القانون رقم ٧٨ لسنة **١٩٧٣** بتعديل بعض أحكام القانون رقم **١٤** لسنة **١٩٣٩** بفرض ضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل في القانون الضريبي المصري ، والذي حل محله ، القانون رقم **١٥٧** لسنة **١٩٨١** بإصدار قانون الضرائب على الدخل .

هذا وقد كفل القانون تحصيل الضرائب من خلال النص على مجموعة من الضمانات التي تطمئن معها الدولة على حصولها على ضرائبها لتغطية نفقاتها العامة ، ومن ذلك أن هذه الضرائب تتمتع بامتياز عام على كافة أموال الممول ، ويتقدم استيفاؤها على ما عداها من ديون فيما عدا المصروفات القضائية التي صرفت للاحتفاظ بأموال المدين الضامنة لديونه .

كما أن الإدارة الضريبية تستطيع أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري ويمتد هذا التنفيذ إلى ما قد يكون للمدين لدى الغير من نقد أو أوراق مالية أو غيرها سواء استحقت في الحاضر أو المستقبل ، وبذلك لا يمتد أثر هذا القانون فقط إلى الأموال التي تحت يد المدين نفسه .

ومما يضمن تحصيل الضريبة كذلك القاعدة المقررة في التشريعات الضريبية وهي : الدفع ثم الاسترداد ، فيتعين أن يقوم الممول بدفع الضريبة أولاً ثم ينازع فيها بعد ذلك ، ومن ناحية أخرى فإن القانون الضريبي يحرم الحكم على الإدارة الضريبية بدفع فوائد عن المبالغ التي يتم ردها للمولين وذلك لصالح الخزانة العامة .

ولأن الازدواج الضريبي يظهر كمشكلة فنية كذلك ، فإننا سنفرد للإشارة إليه المطلب السادس ليكتمل بذلك عرض هذه المشكلات الفنية التي يتعين أن توضع في الاعتبار عند وضع نظام ضريبي معين أو محاولة إجراء تغييرات معينة في هذا النظام .

المطلب السادس

الازدواج الضريبي[1]

La Double Imposition

يترتب في غالب الأحيان على التنظيم الفني للضريبة ـ بقصد أو بغير قصد ازدواج ضريبي في النطاق الداخلي للدولة أو في المجال الخارجي ، وعادة ما تتمخض عن ظاهرة الازدواج الضريبي نتائج سيئة من الناحية الاقتصادية الأمر الذي يدعو إلى تفادي هذه الظاهرة عن طريق التشريع الداخلي سواء بالنسبة للازدواج الداخلي أو الخارجي حيث يتم ذلك بالنسبة للأخير من خلال اتفاقيات دولية يتم تنفيذها داخلياً عن طريق التشريع الداخلي .

فإذا تجاوز القانون الضريبي حدود الدولة التي يطبق فيها وطبق على أموال ورعايا الدولة خارج حدودها في الوقت الذي تمارس فيه دولة الموطن أو الاقامة أو موقع المال حقها في فرض الضريبة نتج عن ذلك ما يمكن أن نطلق عليه الازدواج أو التعدد الضريبي .

وعلى الرغم من أن تعريف الازدواج الضريبي ليس موضع اتفاق بين الكتاب إلا أنه يمكن تعريفه بصفة عامة بأنه فرض الضريبة ذاتها ـ أو ضريبة من نفس النوع ـ أكثر من مرة على ذات المكلف في مدة واحدة وبالنسبة لنفس محل الضريبة[2] .

---

(١) انظر في تفصيل ذلك على وجه الخصوص :
ـ دكتور زين العابدين ناصر ، المالية العامة والتشريع الضريبي المصري ، المرجع السابق ، صفحة ٢٩٤ وما بعدها .

(٢) قارن :
دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة ٣٣٢ وما بعدها .

شرط الازدواج الضريبي :

وعلى ضوء التعريف السابق فإن ظاهرة الازدواج الضريبي تتطلب توافر العناصر الآتية :

أولاً : وحدة الضريبة المفروضة :

ويعني ذلك أن تفرض الضريبة أو ضريبة مشابهة لها من نفس النوع وإن اختلفت التسميـة ـ أكثر من مرة .

ففرض ضريبة على الدخل ثم فرض ضريبة منخفضة السعر على رأس المال ولكن يتم الوفاء بها من الدخل يقتضي أن نعتبر الضريبة الثانية من الناحية الاقتصادية وكأنها مفروضة على الدخل وان اختلف الاسم قانونا. ومن اعتد بالنتيجة النهائية أي بوعاء الضريبة وهو الدخل يسلم بقيام ظاهرة الازدواج الضريبي .

ومثال ذلك : قطعة أرض قيمتها ٣٠,٠٠٠ جنيه وتغل دخلاً قدره ٣٠٠٠ جنيه فإذا كان سعر الضريبة ٢٠٪ من الدخل ، فإن قيمة الضريبة تكون ٦٠٠ جنيه .

وإذا أرادت الدولة زيادة حصيلة الضريبة بمقدار النصف أي ٣٠٠ جنيه فهنا إما أن تزيد سعر الضريبة من ٢٠٪ إلى ٣٠٪ أو تفرض ضريبة على رأس المال بسعر قدره ١٪ لتحصل على نفس النتيجة .

وفي حالة الأخذ بالطريقة الثانية فإن ظاهرة الازدواج تتحقق من الناحية الاقتصادية ، أما في حالة الأخذ بالطريقة الأولى فإن الازدواج يتحقق من الناحية القانونية .

ثانياً : وحدة الشخص المكلف بالضريبة :

أي أن تفرض الضريبة مرتين أو أكثر على نفس الشخص ، وفي حالة خضوع الشركات لنفس الضريبة التي يخضع لها الفرد المساهم فيها فإنه لا يوجد

ازدواج قانوني لاختلاف الشخص الاعتباري عن الشخص الطبيعي ولكن حقيقة الأمر أن المتحمل بالضريبة هو المساهم بالشركة أي مجموع المساهمين ومن ثم يمكن القول بأن هناك ازدواجاً اقتصادياً .

ثالثاً : وحدة المادة الخاضعة للضريبة :

وفي ذلك تفرض الضريبة أكثر من مرة على نفس المال أو الوعاء سواء كان دخلاً أو رأسمالاً ، فإذا لم يكن وعاء الضريبة هو نفسه الذي فرضت عليه الضريبة في المرة الثانية ، فإننا لا نكون بصدد ازدواج ضريبي حتى ولو توفر عنصر وحدة الشخص المكلف بالضريبة في المرتين .

وينسحب هذا الشرط ليشمل ليس فقط المال محل الضريبة وإنما أيضاً وحدة الواقعة المنشئة للضريبة ، فمالك الأرض الزراعية قد يدفع ضريبة على واقعة التملك ، كما قد يدفع ضريبة على الاستغلال الزراعي ، وهنا تكون أمام واقعتين مختلفتين منشئتين للضريبة ، وهو ما ينفي ظاهرة الازدواج الضريبي[1].

رابعاً : وحدة المدة المفروضة عليها الضريبة :

وفيها تفرض الضريبة مرتين في نفس المدة، أما إذا فرضت الضريبة مثلاً على دخل الممول في سنة معينة ، ثم فرضت مرة أخرى على دخله في سنة أخرى فإننا لا نكون بصدد حالة ازدواج ضريبي لعدم وحدة المدة المفروضة عنها الضريبة .

أسباب انتشار الازدواج الضريبي :

يمكن أن نرجع بعض هذه الأسباب سواء داخل الدولة أو خارجها إلى ما يأتي :

١ ـ زيادة أعباء الدولة المالية تدفع إلى التوسع في فرض الضريبة أكثر من

---

(١) انظر : دكتور رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، صفحة ٣٣٤ .

مرة دون مراعاة للازدواج الضريبي .

٢ ـ رغبة الدولة في إخفاء الارتفاع في أسعار الضرائب عن طريق تقسيم السعر المطلوب بين ضريبتين من النوع نفسه كما هو الحال مثلاً بالنسبة لضريبة الدفاع والأمن القومي في التشريع الضريبي المصري قبل تعديله بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون الضريبة على الدخل .

٣ ـ انتشار المشروعات الاقتصادية التي تمارس نشاطها في أكثر من دولة ، وانتشار الشركات المساهمة التي يتم التعامل فيما تصدره من أسهم وسندات في مختلف الدول .

٤ ـ اتساع الأخذ بالضرائب الشخصية التي تلاحق المكلف توصلاً إلى فرض الضريبة على دخله كله وأياً كان مصدره لتحديد مقدرته التكليفية .

٥ ـ اختلاف المراكز المالية للدول وسياستها نحو تشجيع استثمار الأموال الأجنبية وإعفائها من الضرائب أو المحافظة على أموال رعاياها ورغبتها في بقائها محلية ومن ثم تخضع أموال رعاياها في الخارج للضرائب كما يلي : ـ

أولاً : بالنسبة للدول الدائنة : فإذا رغبت هذه الدول في تشجيع استثمار أموالها في الخارج فانها تفرض الضريبة عليها على أساس الإقامة وتعفى أموال رعاياها في الخارج تشجيعاً لهم على الاستثمار الخارجي .

ثانياً : بالنسبة للدول المدينة : وتفرض هذه الدول الضريبة على أساس مصدرالدخل لتخضع الاستثمار الأجنبي للضريبة وعلى ألا تغالي في ذلك وخاصة إذا كانت تحتاج إلى هذه الاستثمارات حتى لا تنتقل إلى الخارج .

أنواع الازدواج :

يمكن أن نقسم الازدواج الضريبي من حيث نطاقه إلى ازدواج داخلي وازدواج دولي . كما يمكن تقسيمه من حيث قصد المشرع إلى ، ازدواج مقصود وازدواج غير مقصود .

ويقصد بالازدواج الداخلي ذلك الذي تتحقق شروطه داخل الدولة الواحدة سواء كانت اتحادية أو موحدة بسيطة (حكومة مركزية وسلطة محلية) أو قامت السلطة المركزية بفرض ضريبتين أو أكثر على المادة نفسها وعلى الشخص نفسه .

ويتحقق الازدواج الدولي عندما تقوم دولتان أو أكثر بفرض الضريبة نفسها أو ضرائب متشابهة على الوعاء نفسه وتلزم بها المكلف نفسه .

وقد اتسع نطاق هذه الظاهرة نتيجة لاختلاف الأسس التي تعتمد عليها الدول المختلفة في فرض الضريبة أو الضرائب المتشابهة .

آثار الازدواج الضريبي :

ينحصر أثر الازدواج الضريبي في زيادة عبء الضرائب بما يعرقل النشاط الاقتصادي ومن ثم يقل انتقال العمال ورؤوس الأموال والعلاقات الاقتصادية عموما بين الدول بما يمنع سيولة عناصر الانتاج كشرط لحسن توزيع هذه العناصر بما يكفل حصول الدول المختلفة على أكبر إنتاج ممكن .

وسائل تجنب الازدواج الضريبي :

أولاً ـ بالنسبة للازدواج الداخلي :

يمكن معالجة الازدواج الداخلي بواسطة السلطة العليا مباشرة وذلك بوضع قواعد تلتزم بها السلطات الأخرى في الدولة عند فرض الضرائب ، فمثلا في حالة الدولة التعاهدية أو بالنسبة للحكومة المركزية والهيئات المحلية فإنه يمكن أن يخصص لكل منها نوع من الضرائب لا تفرضه الأخرى أو توزيع حصيلة ضريبة الدخل مثلا بينها بنسبة معينة .

أما إذا كان الازدواج الداخلي نتيجة لوجود قوانين ضريبة مختلفة يؤدي تطبيقها معا إلى فرض الضريبة الواحدة أكثر من مرة على المادة الواحدة ، فإن

المشرع الضريبي يمكنه في هذه الحالة وضع قواعد خاصة تستهدف منع هذا الازدواج .

ثانيا - بالنسبة للازدواج الدولي :

وتتم معالجته إما بالتشريع الوطني أو بالاتفاقات الدولية فتلجأ بعض الدول للتضحية بحقها في فرض الضرائب على بعض رؤوس الأموال الأجنبية المستثمرة في أراضيها تشجيعيا لهذه الأموال ولغيرها على الاستثمار فيها .

أما بالنسبة للاتفاقيات الدولية فقد رخص القانون للسلطات المختصة في إبرام اتفاقات ثنائية أو جماعية لتلافي ازدواج الضرائب الدولي بشرط المعاملة بالمثل على أن يعمل بهذه الاتفاقيات من تاريخ التصديق عليها .

وقد تضمنت نماذج اتفاقيات عصبة الأمم ومن بعدها هيئة الأمم المتحدة مباديء أساسية في هذا المجال تأخذها الدول في حسبانها وتتلخص هذه المباديء فيما يلي :

١ - بالنسبة لإيرادات رؤوس الأموال المنقولة :

تخضع الإيرادات المستمدة من الأصول الثابتة للضريبة في البلد الموجودة به هذه الأصول ، كما يخضع نتاج الأسهم والأنصبة في الأرباح للضريبة في البلد الذي يوجد به الموطن المالي للشركة أي في البلد الذي يستثمر فيه رأس المال .

٢ - بالنسبة للأرباح التجارية والصناعية :

تخضع أرباح المنشأة التابعة لدولة ما للضريبة في الدولة الأخرى متى زاولت تجارتها وباشرت نشاطها في هذه الدولة وعن طريق منشأة دائمة قائمة بذاتها .

٣ - بالنسبة للمرتبات والماهيات وما في حكمها :

المرتبات والماهيات التي تدفعها الحكومة أو أي هيئة حكومية في مقابل القيام بوظائف دبلوماسية أو قنصلية أو حكومية تخضع فقط للضريبة في الدولة

الدافعة للإيراد طالما أن هذه الوظائف تدخل في عداد الأعمال الحكومية العادية طبقا للعرف الدولي ولا تتعلق بأي عمل تجاري أو نشاط آخر لهذه الحكومة أو لهيئة حكومية .

أما الأجور والمهايا والمرتبات والمكافآت ومقابل الخدمات الشخصية التي تدفعها شركات أو أشخاص فتخضع للضريبة في البلد الذي أديت فيه الخدمة فقط .

٤ ـ بالنسبة لإيرادات المهن الحرة :

تخضع هذه الإيرادات للضريبة في الدولة التي لصاحب المهنة فيها منشأة مستقلة يزاول نشاطا بها .

٥ ـ بالنسبة للضريبة العامة على الدخل :

للدولة التي يقيم فيها المكلف أو دولة الموطن المالي الحق في فرض الضريبة العامة على الدخل الكلي للمكلف سواء كان مستمدا منها أو من الدولة الأخرى ، على أنه يمكن الاتفاق على تخفيض هذه الضريبة بشروط معينة ينص عليها في الاتفاقيات .

٦ ـ بالنسبة للتركات :

يخضع المال للضريبة في البلد الذي به موضع المال مع إعفائه من الضريبة في البلد الآخر .

ونشير بعد ذلك إلى الآثار الاقتصادية للضريبة في المبحث الثالث من هذا الفصل .

المبحث الثالث

الآثار الاقتصادية للضريبة

رأينا أن الدور الذي تؤديه الدولة بهدف إشباع الحاجات العامة يختلف

وفقا للمفهوم الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي تعتنقه هذه الدولة في فترة معينة ، ولهذا فإن هذا الدور ينعكس على الدور الذي تؤديه المالية العامة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

ولأن الضريبة تمثل أهم مصدر للإيرادات العامة كأداة من أدوات المالية العامة ، فإن دور الضريبة يختلف باختلاف طبيعة دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية بالتالي ، ومن هنا كانت الضريبة في ظل الدولة الحارسة ـ كما يقولون ـ محايدة ، ويعني ذلك ألا يكون من شأن الضريبة التأثير على قرارات الأفراد الخاصة بالإنتاج والاستهلاك ، وألا تؤثر بالتالي على النمط الذي تحققه قوى السوق بالنسبة لتوزيع الموارد الانتاجية بين فروع النشاط المختلفة .

ومن هنا اقتصرت الضريبة عند التقليديين على الهدف المالي وحده ، الأمر الذي لم يكن للضريبة الآثار البعيدة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية التي نراها الآن بعد تدخل الدولة في هذه الحياة .

والواقع أن الضريبة لم تكن محايدة بالمفهوم الذي اعتقده التقليديون إذ أن آثارها الاقتصادية قائمة مع وجودها ، وإن كانت هذه الآثار تزداد مع زيادة دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات الرأسمالية المعاصرة .

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن كتاب المالية العامة قد درجوا عند دراسة الآثار الاقتصادية للضريبة أن يتبعوا منهجا من اثنين[١] : الأول يوسع من نطاق دراسة هذه الآثار ليضم إلى جوار آثار الضريبة هذه آثار الإنفاق العام على أساس أن الضريبة تمول أساسا النفقات العامة، ومن ثم تتوقف آثار الضريبة على عنصرين : الاقتطاع من دخول وثروات الأفراد من ناحية ، وإنفاق الضريبة كحصيلة لهذا الاقتطاع من ناحية أخرى ، ومن هؤلاء الكتاب « دي فيتي دي ماركو » .

---

(١) انظر في تفصيل ذلك : BROCHIER ET TABATONI, op. cit., pp. (239 - 240)

أما المنهج الثاني فيدرس آثار الضريبة مع افتراض ثبات النفقات العامة ، خاصة وأن حصيلة الضريبة قد لا تخصص في السنة التي حصلت فيها لتغطية النفقات العامة لهذه السنة ، كما قد تستخدم حصيلة الضريبة في تكوين احتياطي للميزانية ، وفضلا عن ذلك فقد يتم تمويل النفقات العامة من مصدر إضافي غير الضريبة مثل إيرادات القطاع العام ، القروض العامة ، وأخيراً التضخم ويمثل هذا الاتجاه الثاني ، معظم الكتاب ومنهم : Pigou, Edgewarth Musgrave

هذا وسوف نأخذ بالمنهج الثاني على أساس أن تقتصر دراستنا في هذا الإطار على آثار الضريبة فقط . على أنه لتقديم الآثار الاقتصادية للضريبة ، فإنه يتعين أن نفرق بين نوعين من الآثار[1] :

أولا : آثار يمكن أن تنتج عن الضريبة على بعض الكميات الكلية في الاقتصاد القومي ، كالإنتاج والدخل والادخار ، ولا تختلف الضريبة في ذلك عن أي عامل من العوامل التي تؤثر على النشاط الاقتصادي ، ومن ثم لا تستقل الضريبة هنا بطريقة خاصة لإحداث هذه الآثار .

ثانيا : آثار اقتصادية تنفرد فيها الضريبة بنظام أو طريقة خاصة لإحداثها ، وهذه الآثار تنحصر في التوزيع الاقتصادي للعبء الضريبي ، الذي

---

(١) الأصل أن للنظام الضريبي في الاقتصاد الرأسمالي آثاراً اقتصادية بعيدة المدى ، ذلك أن الضرائب التي تفرض في زمن معين تؤثر على الأثمان النسبية للمنتجات ، الأمر الذي يؤدي إلى كفاءة استخدام الموارد الانتاجية من ناحية ، وإعادة توزيع الموارد الانتاجية بين الاستخدامات المختلفة للحصول على أقصى ربح ممكن من ناحية أخرى . كما يؤثر النظام الضريبي على معدل النمو الاقتصادي من خلال تأثيره على دخول الأفراد وتوزيعها بين الاستهلاك والادخار وبالتالي على كمية الاستثمار .

على أنه إذا تمت دراسة أثر ضريبة معينة ، فإن ذلك يتوقف على النشاط الاقتصادي في مجموعه والدور الذي يلعبه فرع هذا النشاط الذي يخضع لهذه الضريبة من ناحية الحصول على عناصر الإنتاج وإمكانية تسويق المنتجات . . . وهكذا ، ومن هنا فإن نوع الهيكل الاقتصادي يدخل في الاعتبار ـ مع عوامل أخرى ـ عند دراسة الآثار الاقتصادية للضريبة .

انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة (٢١٢ ـ ٢١٣) .

قد يختلف عادة عن التوزيع القانوني الذي قصده المشرع ، وتنصرف دراسة الآثار الاقتصادية للضريبة في هذا المجال إلى التعرف على من يتحمل عبء الضريبة ، أي أثر الضريبة على الدخول الحقيقية الصافية للأفراد أو لمجموعة من الأفراد أو مشكلات العبء الضريبي .

ونشير إلى كل من هذين النوعين من الآثار الاقتصادية للضريبة في مطلب مستقل ، قبل أن نعرض بايجاز للنظام الضريبي في الاقتصاد الكويتي في ملحق للفصل الثاني .

المطلب الأول

الآثار الاقتصادية للضريبة على الكميات الاقتصادية الكلية

يصعب في الواقع تحديد الآثار الاقتصادية تحديدا دقيقا بسبب تشابك الحياة الاقتصادية وتأثرها بعوامل متعددة تتداخل مع بعضها ، ومن هنا فإن عرض هذه الآثار بالنسبة للكميات الاقتصادية الكلية كالاستهلاك والادخار ، والانتاج والتوزيع ، والأثمان ، سيكون مجرد مؤشر عام لهذه الآثار .

ونشير فيما يلي بايجاز إلى الآثار الاقتصادية للضريبة على كل من هذه الكميات الاقتصادية الكلية على التوالي :

أولا - أثر الضريبة على الاستهلاك والادخار :

يؤدي فرض الضريبة إلى انقاص دخل الممول الذي يتحملها بصفة نهائية ، الأمر الذي يؤدي كقاعدة عامة إلى أن يقوم هذا الممول بإنقاص استهلاكه بالتالي من السلع والخدمات ، ومن ثم يقل طلبه عليها ، ومع ذلك فإن هذا الطلب لايقل بدرجة واحدة ، إذ أن السلع والخدمات ذات الطلب المرن يتأثر استهلاكها نتيجة فرض الضريبة بدرجة أكبر من السلع ذات الطلب غير المرن وهي تلك السلع الضرورية التي لا يستطيع المكلف الاستغناء عنها .

ومن ناحية أخرى ، فإن الآثار الاقتصادية للضريبة تتوقف على درجة

مرونة طلب الطبقات المختلفة التي تتحمل بهذه الضريبة ، فلا تعدو الضريبة أن تكون رفعا لأثمان السلع والخدمات التي تطلبها هذه الطبقات ، ولهذا فإنه بالنسبة للأغنياء لايكون للتغيرات المعتادة في الأثمان من خلال الضريبة أثر على طلبهم للسلع والخدمات ، ومن ثم يكون طلبهم في مجموعه قليل المرونة ، أما بالنسبة لطبقة الفقراء فإنه لضآلة دخلها تقتصر في طلبها على السلع والخدمات الضرورية ، ويكون طلبها على السلع والخدمات أيضا قليل المرونة في مجموعه حيث لا يتأثر هذا الطلب كثيرا بزيادة الضريبة على هذه السلع .

وفضلا عن ذلك فإن أثر الضريبة على الاستهلاك يتوقف على ما تفعله الدولة بحصيلة الضريبة ، فإذا تم استخدام هذه الحصيلة في الطلب العام على السلع والخدمات فإن نقص استهلاك الأفراد الناتج عن فرض الضريبة قد يعوضه زيادة الاستهلاك الذي يحدثه إنفاق الدولة .

على أنه إذا جمدت الدولة حصيلة الضريبة ، فإن أثر الضريبة على الاستهلاك يكون واضحا في اتجاه هذا الاستهلاك إلى النقصان[1] .

أما بخصوص تأثير الضريبة على الادخار ، فإن فرض الضريبة كما نعلم ينقص من دخول الأفراد ، الأمر الذي يؤدي عموما مع ارتفاع أسعار الضريبة إلى إنقاص الأدخار ، ويختلف مدى هذا النقص في الادخار نتيجة فرض الضريبة تبعا لمقدار دخل المكلف ، ونوع معيشته ، والحالة الاقتصادية عموما، ومدى توافر الباعث على زيادة النشاط مع دفع الضريبة ،وفي النهاية كنه الهيكل الضريبي للمجتمع في فترة زمنية معينة .

وإذا كانت الضريبة في رأي البعض من الكتاب تأخذ صورة الادخار الإجباري على فرض أنه لولا استقطاع الضريبة لأنفقت قيمتها في شراء سلع

---

(١) انظر في تفصيل ذلك :
دكتور أمين عبدالفتاح سلام ، السياسة الضريبية في الدول المتخلفة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٠ ، صفحة (٦٥ـ٩٥) .

استهلاكية ، فإن هذه الفكرة تكون صحيحة دون شك إذا تم إنفاق حصيلة هذه الضريبة على سلع رأسمالية بالمعنى الواسع ، أي انفاقها في عمليات انتاجية وخدمية لازمة للقيام بالانتاج ،أما إذا تم إنفاق هذه الحصيلة في شراء سلع استهلاكية أو زيادة مرتبات العاملين أو غير ذلك من وجوه الاستهلاك المختلفة فإن الضريبة لا تكون في هذه الحالات بمثابة ادخار إجباري .

وعلى أي حال فإن الضريبة تقتطع جزءا من دخول الأفراد ، الأمر الذي يقلل عموما من الاستهلاك والادخار ، وإن كان الأمر يختلف في هذا الخصوص بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة وطبيعة الهيكل الضريبي ككل في النهاية ، أي بين الأنواع المختلفة من الضرائب داخل كل مجموعة .

وتؤدي الضرائب غير المباشرة غالباً إلى رفع الأثمان بسبب سهولة نقل عبئها من المتحمل بها ابتداء إلى غيره من الأفراد ، وإن كان الأمر يتوقف كما رأينا على مرونة الطلب في ذلك .

وعادة ما تؤدي الضريبة على السلع إلى إنقاص الاستهلاك إذا كانت أسعارها نسبية كما رأينا،وخاصة بالنسبة لأصحاب الدخول المحدودة لأن الجانب الأكبر من دخولهم يخصص لهذا الاستهلاك ، أما أصحاب الدخول الكبيرة فإن أثر الضريبة ينصرف أساسا إلى تخفيض الجانب المخصص لادخارهم دون استهلاكهم .

وإذا كانت أسعار هذه الضرائب تصاعدية فإننا رأينا كذلك أن الدخول الصغيرة تعفى معها من الضريبة ، ومن ثم تؤثر أساسا على ادخار أصحاب الدخول الكبيرة بسبب عدم مرونة نمطهم الاستهلاكي .

ثانياً- أثر الضريبة على الإنتاج والتوزيع :

ينتهي التحليل الاقتصادي إلى أن الاستهلاك يتوقف على عاملين هما حجم الدخل والميل للاستهلاك ، ولأن الادخار يمثل الجزء الذي لم يستهلك من الدخل ويخصص للإنتاج، فإن العوامل التي تحدد الاستهلاك تحدد الادخار

كذلك ككمية متبقية من الدخل ، وعلى ذلك فإن الادخار يتوقف على حجم الدخل وعلى الميل للاستهلاك لأن الميل للاستهلاك+ الميل للادخار = ١

وعلى هذا الأساس فإن الضريبة تؤثر على الانتاج من نواح متعددة ، فتأثيرها على الادخار كما سبق أن رأينا يؤدي إلى نقص رؤوس الأموال التي تنساب نحو المشاركة الإيجابية في العملية الإنتاجية ، كما يؤدي تأثير الضريبة على الإنتاج من ناحية رفع نفقات الإنتاج وخاصة من خلال رفع الفائدة على رؤوس الأموال التي يتم عرضها بنسبة محدودة نسبيا بسبب رفع الضريبة ، ويترتب على ذلك إنقاص أرباح المنظمين مما يفقدون معه الحافز على القيام بالانتاج ، وينتج عن ذلك بالتالي زيادة أثمان السلع والخدمات ليتم نقل عبء الضريبة إلى المستهلك ، ومن ثم يقل الطلب على هذه السلع والخدمات خاصة إذا كان هذا الطلب مرنا وينتهي الأمر إلى تخفيض حجم الإنتاج وزيادة حجم البطالة ويصيب الركود النشاط الاقتصادي عموما .

ومع ذلك قد يخفف من هذا الأثر قيام الدولة بدور تعويضي من خلال طلب المشروعات التي يزداد الطلب على منتجاتها نتيجة إنفاق الدولة ما تحصله من ضرائب عليها .

أما بالنسبة لأثر الضريبة على التوزيع ، فقد رأينا أن الدخل القومي يتم توزيعه في المجتمع الرأسمالي بصورة لا تتحقق معها العدالة في هذا التوزيع ، ذلك أن هذا التوزيع يرتكز أساساً على ملكية وسائل الإنتاج ، والنفوذ السياسي وغير ذلك من الاعتبارات ، وتعتبر الضريبة وسيلة في يد الدولة للحصول على أموالها اللازمة لنفقاتها العامة ، ولهذا تؤثر الضريبة على توزيع الدخل القومي بين أفراد الجماعة ، ومن هنا أصبحت سلاحاً يتم من خلاله إما توسيع الفجوة بين الطبقات أو تقريب الفوارق بين دخول هذه الطبقات .

ويتعين في هذا الخصوص أن يتم التعرف على كيفية انفاق الدولة ما تقوم

باقتطاعه في صورة ضريبة من الدخول ، فإذا تم إنفاق هذا الجزء المقتطع كضريبة من الدول على النفقات التحويلية أو الناقلة السالف الإشارة إليها ، فإن الطبقات ذات الدخل المحدود تستفيد أكثر من الطبقات التي تم اقتطاع هذه الضريبة من دخلها ، خاصة وأن النفقات التحويلية يترتب عليها كما رأينا إعادة توزيع الدخل القومي من جديد بعد أن أصبحت تمثل وزناً نسبياً كبيراً في الميزانية العامة للدولة نتيجة تدخل الأخيرة في الحياة الإجتماعية والإقتصادية .

ثالثاً ـ أثر الضريبة على الأثمان :

الأصل أن الضريبة تقتطع جانباً من دخول الأفراد ، ويترتب على ذلك عادة أن يقل الطلب على السلع والخدمات من جانب هؤلاء الأفراد ، الأمر الذي يجعل المستوى العام للأثمان يتجه نحو الانخفاض وذلك بشرط ألا تدخل حصيلة الضريبة هذه مجال التداول ، ويعني ذلك أنه إذا تم الإحتفاظ بمقدار الضريبة دون أن يزداد معه تيار التداول النقدي ، كما إذا تم سداد قرض خارجي بهذه الحصيلة الضريبية مثلا أو تم تكوين احتياطي معين، فإن تيار الإنفاق النقدي يقل ومن ثم يخف ضغط الطلب على الأثمان وخاصة في فترات التضخم ، أما في فترات الانكماش حيث تلجأ الدولة إلى تقليل الاقتطاع الضريبي من دخول الأفراد ، فإن تشجيع الانفاق وخاصة من جانب الدولة لتشجيع الطلب الكلي الفعال يقضي على عوامل الركود وفقاً لتحليل كينز في هذا الشأن

أ.ـ بالنسبة للضرائب غير المباشرة وأثرها على الأثمان ، فإن المكلفين يقومون بنقلها إلى المستهلكين وان كان يصعب تحديد مدى ارتفاع الأثمان نتيجة لهذه الضرائب ، الأمر الذي يؤكد أن أثر الضرائب على هذه الظواهر الاقتصادية عموماً يعتبر مجرد مؤشر عام .

لكن إذا تم انقاص سعر الضريبة غير المباشرة على السلع والخدمات عند

عبورها مثلاً حدود الدولة ، فهل يترتب على ذلك أن ينقص ثمنها بمقدار النقص في الضريبة ؟ الواقع أن ثمن هذه السلع والخدمات لن يتغير بالنقصان إذ أن الفائدة من إنقاص الضريبة ستعود أولاً وأخيراً على التاجر دون أي تأثير على الثمن في هذا الخصوص .

المطلب الثاني

آثار الضريبة على الدخول الحقيقية الصافية للأفراد (مشكلات العبء الضريبي)

رأينا أن الضريبة تؤثر في نشاط الفرد عن طريق ما تقتطعه من دخله ، وما يعكسه ذلك من تعديلات في نشاطه وإنتاجه وكيفية توزيع أمواله ، وتندرج هذه الآثار تحت ما يسمى بالعبء الضريبي الفردي .

ولأن ردود الفعل التي تترتب على اقتطاع جزء من دخل الفرد تؤثر في كافة أوجه النشاط الاقتصادي ، فإن هذه الآثار تشكل في النهاية ما يعرف بالعبء الضريبي للجماعة ، أي العبء الضريبي على مستوى النشاط الاقتصادي القومي ، وهو ما يعني مدى ثقل الضريبة على الحياة الاقتصادية . وإذا كان ما يعنينا الآن هو النوع الأول من العبء الضريبي[١] .

على أنه ليس من اللازم أن يتحمل بالعبء الضريبي الحقيقي الشخص الذي كلف قانونا بتحمله ، أي الشخص الذي يدفع الضريبة من ماله الخاص بصفة نهائية ، وانما قد يتمكن هذا الشخص من أن ينقل عبء الضريبة إلى غيره . . ومن هنا فإن ظاهرة نقل العبء الضريبي ، واستقرار هذا العبء في

---

(١) فالتحليل الاقتصادي للنشاط المالي الذي تقوم به الدولة يتضمن نوعي التحليل الاقتصادي الجزئي والكلي Microeconomics and Macroeconomics ، فتخصيص الموارد ، وتوزيع الدخول وما يرتبط بها من مشاكل بالنسبة للنشاط المالي للدولة يتطلبان استخدام التحليل الجزئي ، أما دراسة مشاكل الاستقرار الاقتصادي كالعمالة الكاملة ، واستقرار مستوى الأثمان مثلا فإنها تقتضي استخدام أسلوب التحليل الكلي .

النهاية على شخص معين تفرض نفسها في هذا الخصوص .

ومن ناحية أخرى فإن ظاهرة نقل العبء الضريبي قد ترتبط بها بعض الظواهر التي قد تختلط بها ، وهو ما يتعين الإشارة إليها في هذا الإطار كذلك .

ولأن الفكر المالي قد انقسم وهو بصدد تفسير ظاهرة استقرار العبء الضريبي إلى نظرية تقليدية[1] ترتكز على التحليل الجزئي، ونظرية حديثة تقوم على التحليل الكلى، فإن الإشارة إلى النظرية التي يمكن أن تحقق الهدف من الدراسة تفرض نفسها كذلك في هذا المجال .

وعلى ذلك فإننا نستطيع أن نعالج الجوانب الاقتصادية للعبء الضريبي من خلال الإشارة إلى ما يلي على التوالي :

أولا : مشكلات نقل العبء الضريبي .

ثانيا : تفسير استقرار العبء الضريبي .

أولا : مشكلات نقل العبء الضريبي

يمثل نقل العبء الضريبي Tax Shifting عملية يتوصل بها دافع الضريبة أو المكلف القانوني بها إلى نقل ما دفعه كله أو بعضه إلى الغير ، ومعنى ذلك أنه ليس من الضروري أن يكون المكلف القانوني بدفع الضريبة هو الذي يتحملها بصفة نهائية وذلك إذا تمكن هذا المكلف من نقل كل أو بعض الضريبة إلى آخر . فالتاجر المستورد لسلعة معينة مثلا إذا دفع ضريبة جمركية على هذه السلعة ، فإنه يمكن أن يقوم بنقل عبء هذه الضريبة من خلال تضمين ثمن هذه السلعة بقيمة الضريبة أي عن طريق تعلية عبء الضريبة على ثمن السلعة .

على أنه إذا تحمل المكلف القانوني نهائيا بقيمة الضريبة ، فإننا نكون أمام ظاهرة تسمى بالاستقرار المباشر للضريبة . Direct or Effective Incidence ولا يثير الاستقرار المباشر للضريبة هنا أية صعوبة حيث تنتقص الضريبة من

الدخل الحقيقي الصافي لمن يدفعها ، أما الذي يثير صعوبات في هذا الشأن فهو الاستقرار غير المباشر للضريبة أو العبء الفعلي Actual or Effective Incidence .

ويتحقق الاستقرار غير المباشر للضريبة إذا تمكن المكلف القانوني بالضريبة من نقل عبء الضريبة إلى ثان تربطه به علاقة اقتصادية ، ومع أنه قد يتمكن هذا الشخص الأخير من نقل عبء الضريبة إلى ثالث ، والثالث إلى رابع وهكذا ، فإن عملية نقل عبء الضريبي تنتهي باستقرار فعلي بعد ذلك ، محققة ما يسمى بظاهرة انتشار الضريبة .

وقد يتخلص الممول من عبء الضريبة إذا لم يتمكن من نقله ، وذلك عن طريق التهرب منها سواء بطريقة مشروعة أو غير مشروعة ، ولهذا فإنه يتعين بعد أن نشير إلى صور نقل العبء الضريبي وانتشار الضريبة أن نتعرض إلى الظواهر التي قد تختلط بعملية نقل العبء الضريبي وإلى أساليب التخلص من عبء الضريبة إذ لا تعدو جميعها أن تكون ظواهر مالية تتدرج تحت مشكلات نقل العبء الضريبي .

صور نقل العبء الضريبي :

يمكن أن نفرق في هذا الشأن بين ثلاثة أنواع من نقل العبء الضريبي نشير إليها تباعا فيما يلي :

١ - النقل إلى الأمام والنقل إلى الخلف :

قد يأخذ نقل العبء الضريبي صورة النقل إلى الأمام[١] Forward Shifting ، كما اذا تمكن المنتج من نقل العبء الضريبي إلى المستهلك ، وقد يكون هذا النقل إلى الخلف[٢] Backward Shifting كما إذا تمكن هذا المنتج من تخفيض نفقات انتاجه سواء من خلال تخفيض أجور عماله مثلا أو من تخفيض

(١) وبالفرنسية Translation Progressive .

(٢) وبالفرنسية Translation Régressive .

أثمان المواد الأولية ، أو من تخفيض المواد الأولية أو من تخفيض نفقات الإدارة والدعاية ، وهنا يقال إن عبء الضريبة قد انتقل إلى الخلف .

وقد يكون النقل الى الخلف داخليا إذا تم في نطاق المشروع أو خارجيا إذا تم بين المشروع والمتعاملين معه في هذه الحدود .

وهناك صورة أخرى من صور نقل العبء الضريبي ، وهو النقل المنحرف[1] Sideward or Cross Shifting ، ويحدث هذا النقل إذا انتقلت الضريبة من سلعة إلى أخرى غير التي فرضت عليها الضريبة .

٢ ـ النقل المقصود والنقل غير المقصود :

قد يكلف المشرع الضريبي بعض الأشخاص بدفع ضرائب معينة لاعتقاده بأنهم سيتمكنون من نقل عبئها ، فإذا نجح هؤلاء الأشخاص في ذلك ، فإن النقل يكون مقصودا . وعلى العكس إذا كلف المشرع أشخاصا بالضريبة معتقدا عدم إمكان نقلها ، فإن نقل عبء الضريبة هنا يكون غير مقصود[2] .

٣ ـ النقل الكلي والنقل الجزئي :

يكون النقل كليا إذا تمكن المكلف القانوني بالضريبة من نقلها بالكامل إلى شخص آخر ، أما إذا لم يتمكن هذا إلا من نقل جزء من الضريبة ، فإننا نكون أمام نقل جزئي بعبء الضريبة .

ومع هذه الأنواع الثلاثة من صور نقل العبء الضريبي ، فانه يمكن أن نميز بين : .

أ ـ ضرائب لا يمكن نقل عبئها :

وهي الضرائب على التركات ، والضرائب على الأشخاص (الرؤوس) ،

---

(١) وبالفرنسية Translation Oblique .

(٢) الواقع أن المسألة لا تتوقف فقط على قصد المشرع ، وإنما تتدخل عوامل اقتصادية وتنظيمية يتعين أن نأخذها جميعا في الاعتبار .

والضرائب على الدخل بالنسبة للمكلفين الذين لا يرتبطون بأي نشاط زراعي أو صناعي أو تجاري ، ومن ذلك الضرائب على المهايا والمرتبات والأجور وما في حكمها .

ب ـ ضرائب يمكن نقل عبئها جزئيا :

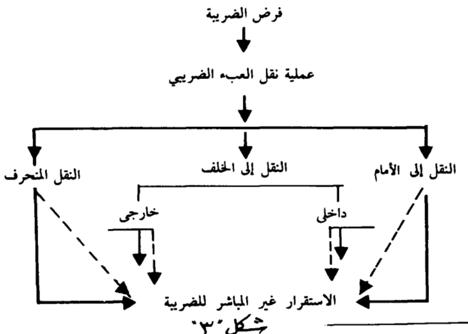
وهي الضرائب التي تفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يدخلون في معاملات تجارية مع آخرين بمناسبة قيامهم بإنتاج السلع والخدمات .

حـ ـ ضرائب يمكن نقل عبئها بالكامل :

وهي الضرائب التي تفرض على التداول والإنفاق والتصرفات .

ومع ذلك فإن نقل العبء الضريبي ـ كما سنرى بعد ذلك ـ أمر تحكمه عوامل اقتصادية وتنظيمية ، ويتوقف حجم ما ينقل من هذا العبء على مدى تحقق هذه العوامل مجتمعة .

هذا ويمكن تصوير عملية نقل العبء الضريبي كما يتضح من الشكل التالي[1] :



شكل "٣"

(١) انظر Recktenwald Horst Claus, Tax Incidence and Income Redistribution, Wayne State University Press Detroit 1971 p. 34.

ويتضح من الشكل رقم (٣) أن عملية نقل العبء الضريبي تبدأ بعد صدور قانون فرض الضريبة الأمر الذي يحدث ردود فعل مختلفة لدى دافعي هذه الضريبة ، وهو ما ينتج عنه إحداث مسالك مختلفة للعبء الضريبي الفعلي أو ما يسمى بالاستقرار غير المباشر للضريبة .

ويشير ذلك من ناحية أخرى إلى أن الاستقرار المباشر للضريبة أقل تعقيدا من الاستقرار غير المباشر لها نتيجة لما تحدثه الضريبة من تغييرات في الأثمان والدخول تختلف باختلاف ردود الفعل المتباينة للمكلفين .

انتشار الضريبة : Tax Diffusion

إذا ما تحمل الشخص العبء النهائي للضريبة ، فإن دخله ينقص بمقدار هذه الضريبة الأمر الذي يؤدي به ـ على فرض بقاء العوامل الأخرى على حالها ـ إلى الحد من إنفاقه على الاستهلاك ، وهذا يعني نقص دخول من يزودونه بالسلع الاستهلاكية ، وهم بدورهم ينقصون من إنفاقهم على الاستهلاك . . . وهكذا حتى تنتشر الضريبة محدثة اضطرابات اقتصادية متعاقبة ، وإن كانت تنتهي بحالة توازن تنشأ بعد فرض الضريبة تختلف عن حالة التوازن السابقة على فرضها .

ويمكن تصوير الفرق بين عملية نقل عبء الضريبة إذاً وظاهرة انتشار الضريبة كما يلي[١] :

١ ـ بينما يفرض انتشار الضريبة على الفرد الذي تستقر عنده حدا على الاستهلاك يمتد إلى أصحاب المشروعات التي تنتج السلع الاستهلاكية ، فإن نقل العبء الضريبي يجعل من غير الضروري أن ينقص المكلف القانوني من استهلاكه الخاص إذا نجح في نقل العبء الضريبي كليا أو جزئيا إلى آخر .

٢ ـ بينما يكون نقل العبء الضريبي ممكنا بالنسبة لبعض الضرائب فقط

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة (٢٢٨ ـ ٢٢٩) .

وفي ظل شروط معينة ، فإن ظاهرة انتشار الضريبة تتعلق بكل أنواع الضرائب ، إذ يترتب على كل ضريبة بعض الانكماش في الاستهلاك الخاص ، ولكن ليس من الضروري أن يكون هذا الانكماش عاما بحيث يشمل ويصيب كل السلع الاستهلاكية بنفس الدرجة ، وسنرى أثر مرونة الطلب والعرض في ذلك .

ومع ذلك فإن ظاهرة انتشار الضريبة ـ شأن ظاهرة نقل العبء الضريبي ـ لا تستمر إلى ما لا نهاية ، إذ تتدخل عوامل اقتصادية وتنظيمية تخفف من أثرها ، وتقضي على فعاليتها .

الظواهر المالية الأخرى التي قد تختلط بظاهرة نقل العبء الضريبي :

يختلف مفهوم نقل العبء الضريبي عن غيره من الظواهر المالية الأخرى مثل : حجز الضريبة من المنبع ، استهلاك الضريبة ، وأخيرا تجميد الضريبة .

١ ـ حجز الضريبة من المنبع : Stoppage a la Source

إذا قام صاحب العمل بخصم الضريبة التي تستحق على مرتب العامل لديه ليقوم بتوريدها إلى الخزانة العامة ، فإن ذلك لا يعني أنه قام بنقل عبء الضريبة ، لأنه ليس هو المتحمل بها أصلا ليقوم بنقلها ، وإنما العامل هو الذي يتحمل بها قانونا ومن ثم يقع عبء الضريبة عليه . ويكون دور صاحب العمل إذا هو خصم الضريبة من المنبع ، وليس خصمها من المنبع إذا إلا وسيلة لجبايتها ، وفي هذا يختلف خصم الضريبة من المنبع عن نقل عبئها .

٢ ـ استهلاك الضريبة :

Amortization of Taxes, Amortissement de l'impôt

ويقصد باستهلاك الضريبة أن يقوم المشتري لمال معين ، له صفة الدوام ، ومفروضة عليه ضريبة سنوية ، باقتطاع قيمة الضريبة من ثمن هذا المال ، أو باقتطاع جزء منها للمدة التي يقدر أن يستمر هذا المال يولد دخلا معينا[1] .

---

(١) يخلط بعض الكتاب بين ظاهرة استهلاك الضريبة على النحو الموضح بعاليه وظاهره تجميد الضريبة =

وقد ظهرت هذه الظاهرة أول الأمر كأثر من آثار الضريبة بالنسبة للضريبة العقارية ، ثم امتد نطاقها بعد ذلك إلى الضرائب الأخرى إذا فرضت على دخل أموال لاتنتقل بسرعة من فرع إنتاجي إلى آخر .

فلو افترضنا أن عقارا قيمته عشرة آلاف جنيه ويغل إيرادا قبل فرض الضريبة قدره ٥٠٠ جنيه سنويا ، فإذا فرضت ضريبة سعرها ٢٠٪ على الإيراد السنوي لهذا العقار ، فإن الايراد الصافي للعقار ينخفض من ٥٠٠ جنيه إلى ٤٠٠ جنيه لأن المالك يدفع ١٠٠ جنيه ضريبة .

وإذا كان سعر الفائدة الساري هو ٥٪ فإن قيمة العقار التي تغل إيرادا قدره ٤٠٠ جنيه سنويا في ظل سعر الفائدة هذا تنخفض إلى ثمانية آلاف جنيه بدلا من عشرة آلاف جنيه . وتكون النتيجة أن مالك هذا العقار يتحمل وقت فرض الضريبة عبئها في صورة نقصان إيراد العقار بمقدار الضريبة ، ونقصان قيمة العقار بمقدار الضريبة مجمدة طيلة حياة العقار .

أما بالنسبة لمن يشتري العقار ، فانه لا يتحمل الضريبة لأنه يدفع ثمنا للعقار قدره ٨٠٠٠ جنيه ، ويحصل منه على ايراد قدره ٥٠٠ جنيه ، ويدفع منه ضريبة قدرها ١٠٠ جنيه ، ويبقى له إيراد صاف قدره ٤٠٠ جنيه ، وهو ما يساوي الـ ٥٪ من المبلغ الذي دفعه ثمنا للعقار ، فهو إذاً يدفع الضريبة دون أن يتحمل عبئها ، ولهذا يقال إن ظاهرة استهلاك الضريبة تمثل إحدى صور نقل عبء الضريبة وعلى وجه التحديد النقل إلى الخلف[1] .

ولعل هذا القول هو ما يدعونا إلى إبراز أوجه الفرق بين ظاهرتي استهلاك الضريبة ونقل عبء الضريبة ، ذلك أن نقل عبء الضريبة يتم بعد دفعها ، أما

= Capitalisation of Taxes على نحو ما سنشير إليه .

انظر : Seligman E.R.A., Introduction to the shiffting and Incidence of Taxation, Readings in the Economics of Taxation, The American Economic Association, Irwin Illinois 1959 p. 204.

(١) انظر : DUVERGER, M. Finance Publique, Themis 1971 pp. 409 - 413.

استهلاك الضريبة فيمثل كما رأينا ظاهرة تترتب على مجرد فرض الضريبة .

ومن ناحية أخرى فإن ظاهرة استهلاك الضريبة تتطلب شروطا لا تنطبق بالنسبة لظاهرة نقل عبء الضريبة ، ومن هذه الشروط ما يلي :

أ ـ أن يكون للمادة الخاضعة للضريبة قيمة رأسمالية ، وقيمة إيرادية سنوية كالأسهم والسندات وغيرها ، ومن ثم لا يتحقق ظاهرة استهلاك الضريبة بالنسبة للأجور والمعاشات لأنه ليست لها قيمة رأسمالية (ولكن ظاهرة نقل العبء الضريبي لا تستحق أيضاً بالنسبة للأجور و . . الخ) .

ب ـ أن يكون المال المشتري قابلا للبقاء النسبي مثل العقارات ، والقيم المنقولة ، ووسائل الإنتاج ، لأن استهلاك الضريبة يتم بالنسبة للفترات المستقبلة حيث يجري خصمها خلال كل المدة التي يستثمرها رأس المال مقدما وقبل دفع الضريبة .

حـ ـ ألا تكون الضريبة المفروضة عامة تطبق على مختلف أنواع الدخول ، وإلا أدى ذلك إلى تخفيض الدخول جميعها ، وهو ما يرفض معه البائع تخفيض ثمن البيع بمقدار الضريبة أي استهلاك الضريبة ، وإن كان هذا الشرط مشتركا بين استهلاك الضريبة ونقل عبئها .

وعلى هذا الأساس ، فإنه يشترط مثلا بالنسبة لظاهرة نقل عبء الضريبة أن تكون الضريبة سنوية ومتجددة ، لأن نقل عبء الضريبة يتم أيا كانت مدة فرض الضريبة ، كما لا يشترط في ظاهرة نقل العبء الضريبي ألا تكون الضريبة عامة وذلك على التفصيل السالف الأشارة إليه[1] .

٣ ـ تجميد الضريبة

Tax Capitalization, Capitalization de l'impôt

يعتبر تجميد الضريبة أثراً من آثار إبقاء ضريبة معينة أو تخفيض سعرها عن

---

(١) قارن في ذلك : Selgiman, op. cit., p. 205 .

مال معين كالسندات الحكومية مثلا ، ويأخذ هذا الأثر صورة رفع قيمة العقار بنسبة تساوي نسبة الضريبة الملغاة أو المخفضة ، فمثلا إذا رأى المشرع تخفيض سعر الضريبة السالف الإشارة إليها في حالة استهلاك الضريبة إلى ١٠٪ بدلا من ٢٠٪ ، فإن قيمة العقار ترتفع من ٨٠٠٠ إلى ٩٠٠٠ جنيه ، بمعنى أن قيمة العقار تزيد بمقدار القيمة المجمدة للتخفيض في الضريبة ، وهي حالة عكسية لظاهرة استهلاك الضريبة .

وإذا كانت هذه الصورة تشير إلى أن هذا العقار قد استفاد من معاملته ضريبيا بتخفيض سعر الضريبة عليه ، فانها لا تشتمل على نقل عبء ضريبي بالمعنى السالف الإشارة إليه .

على أنه يجدر أن نشير في هذا المجال إلى ظاهرة أخرى مؤداها أن المنتج - وهو يخشى أن ينقص الطلب على السلعة التي ينتجها - لا يقوم برفع ثمن السلعة بمقدار الضريبة ، بل يسعى لتحسين إنتاجه بتخفيض نفقة الإنتاج بما يغطي قيمة الضريبة أو بما يزيد من ربحه نتيجة لتحسين أداء العملية الإنتاجية وهي ما يمكن تسميته بتعويض الضريبة .

وإذا كان بعض الكتاب يرون أن هذه الظاهرة تسمى بظاهرة « طرح » الضريبة، فإن « سيلجمان » يرى أن ظاهرتي نقل واستهلاك الضريبة هما أيضا بمثابة « طرح » للضريبة ، ولهذا فإنه يقترح تسمية هذه الظاهرة بظاهرة « انتقال » الضريبة Transformation of Taxes وذلك من حالة خسارة يتحمل بها الممول من خلال دفعها الى حالة ربح يتمثل في تحسين أداء الإنتاج الفعلي وتغطية الضريبة وبما قد يزيد عن قيمتها . وهنا بينما يتحمل المكلف الأصلي بالضريبة ، فإن المكلف الأصلي لا يتحمل بالضريبة في حالة نقل عبئها إلى آخر Tax shifting ، وعليه تكون ظاهرة الانتقال Transformation إذاً أثرا من آثار عبء الضريبة[1] .

---

(١) انظر في تفصيل ذلك : Selgiman, op. cit., pp. (206 - 206) .

التهرب من الضريبة : Tax Evasion, l'Evasion de l'impôt

تشكل الضريبة عبئا على الممول، وبهذا فإنه يحاول أن يتخلص منها إذا لم ينجح في نقل عبئها، ويعني ذلك أن الممول المكلف قانونا بأداء الضريبة يحاول عدم دفع الضريبة بأي وسيلة.

ويكون التخلص من أداء الضريبة على نوعين: التجنب الضـريبي، التهرب الضريبي.

١ - التجنب الضريبي: Tax Avoidance

وفي هذا النوع من التخلص من الضريبة يعمد المكلفون إلى استغلال ثغرات القانون حيث ينفذون منها للتخلص من أداء الضريبة ، ومن ذلك أن يقوم المكلف بتوزيع أمواله على ورثته حيال حياته عن طريق الهبة تجنبا لضريبة التركات وإذا كان ذلك جائزا وفقا لأحكام هذه الضريبة . فهنا لم يخالف المكلف القانون وإنما استغل ثغرة به ، وكما إذا قام المكلف الخاضـع للضريبة العامة على الدخل بشراء عقارات أو أوراق مالية باسم أبنائه ابتداء ، فإنه في هذه الحالة يتخلص من تطبيق الضريبة على كل أمواله .

وقد يتحقق التجنب الضريبي من خلال امتناع المكلف عن تحقيق الواقعة المنشئة للضريبة ، كما إذا امتنع عن استهلاك السلعة الخاضعة للضريبة ، أو امتنع عن استيراد السلعة أو تصديرها إذا كانت مفروضة عليها ضريبة جمركية .

٢ - التهرب الضريبي :

أما التهرب الضريبي فهو يتضمن امتناع الممول الذي توافرت معه شروط انطباق الضريبة عن الوفاء بها مستعينا في ذلك بوسائل الغش أو التحايل ، ولهذا فان التهرب الضريبي - في هذا الخصوص - يرتبط بالغش الضريبي ويطلق عليه لفظ Illegetimate Evasion .

ولهذا يرى بعض الكتاب[1] عدم الخلط بين كل من التهرب الضريبي

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة ٢٢٩ .

والغش الضريبي La fraude Fiscale على أساس أن الأخير يمثل حالة خاصة من حالات التهرب هي التهرب عن طريق انتهاك القانون .

ومع ذلك فإننا نرى أن الواقع العملي يقرر أن التهرب الضريبي يتم غالبا من خلال اتباع وسائل غش واحتيال مختلفة[1] ، ولهذا يصبح التهرب الضريبي غشا ، ويتم على أساس من مخالفة القانون .

وقد يقع التهرب بمناسبة تحديد وعاء الضريبة أو ربطها حينما يخفي المكلف بعض هذا الوعاء ، وقد يقع عند تحصيل الضريبة حينما يخفي الممول أمواله ليفوت على الإدارة الضريبية استيفاء حقها من هذه الأموال .

ولأن التهرب الضريبي يخل بمبدأ العدالة في توزيع الأعباء العامة فضلا، عن ضياع حصيلة ضريبية على الخزانة العامة ، فإن الدولة تعمل على مكافحته داخليا وخارجياً .

وفي هذا الخصوص تلجأ الدولة داخليا إلى تقرير جزاءات قانونية على من يمتنعون عن تقديم إقراراتهم الضريبية أو يقدمونها غير صحيحة ، كما تلجأ إلى التوسع في حجز الضريبة من المنبع ، وفي مزاولة حقها في الاطلاع على نشاطات الممولين أو المكلفين سواء من خلال مستنداتهم أو الجهات التي يتعاملون معها .

وتقرر بعض القوانين الضريبية مكافآت معينة إذا صحت بلاغاتهم عن نشاطات مخفاة لبعض المكلفين .

أما على المستوى الخارجي ، فيتم عقد بعض المعاهدات التي تكفل مكافحة التهرب عن طريق تبادل المعلومات المختلفة في هذا المجال .

كيفية قياس العبء الضريبي :[2]

يمكن قياس العبء الضريبي عن طريق التعرف على التغييرات المختلفة

---

(١) انظر في بعض هذه الوسائل : محمد السعيد وهبة ، صور التهرب الضريبي ، الكتاب الأول في نطاق الضريبة على الأرباح التجارية والصناعة ، ١٩٦٣ .

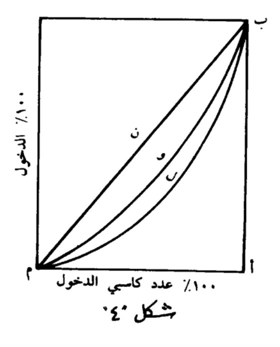
(٢) انظر : Recktenwald Horst Claus, Tax Incidence and Income distribution, op. cit., pp. (40 - 41).

التي يولدها فرض ضريبة معينة بالنسبة لدخل فرد أو مجموعة أفراد معينين، ففرض ضريبة معينة على شخص أو مشروع معين يؤثر على دخله من ناحية وعلى كيفية استخدام هذا الدخل من ناحية أخرى ، والتغييرات التي تحدث في دخل كل منهما تمكن من قياس العبء الضريبي على المستوى الفردي أو الجزئي Micro-incidence .

أما بالنسبة لقياس العبء الضريبي على المستوى الكلي أو الجمعي ، macro incidence ، فإن التغييرات في توزيع الدخل قبل وبعد فرض الضريبة تلعب دوراً رئيسياً في ذلك سواء كانت هذه التغييرات شخصية أو قطاعية أو إقليمية أو نفسية . . . . . الخ .

على أنه لقياس العبء الضريبي على المستوى الفردي أو الجزئي ، فإن الأداة الرئيسية التي يمكن الاستعانة بها في هذا الخصوص هي « منحنى لورنز » Lorenz Curve الذي استخدم من قبل في نظرية توزيع الدخل .

وفي الشكل رقم (٤) يمثل المحور الأفقي م أ النسبة المئوية لكاسبي الدخول ضمن مجموعة معينة ، كما يمثل المستقيم م ب التوزيع الأمثل للدخل .



شكل "٤"

فعند النقطة ن مثلا نجد أن ٤٠٪ من كاسبي الدخول يتلقون أيضا ٤٠٪ من إجمالي دخل المجموعة .

وبافتراض أن المنحنى م ل ب يمثل نمط توزيع دخل هذه المجموعة عن طريق قوى العرض والطلب كما يولده السوق ، فإنه بعد فرض الضريبة ينتقل هذا المنحني إلى الوضع م و ب معبرا بذلك عن التوزيع الجديد لدخل هذه المجموعة بعد تطبيق سياسة ضريبية أكثر عدالة .

ويمكن قياس العبء الضريبي على هذا الأساس عن طريق مقارنة المساحات المختلفة بين الخطوط التي تمثل التغييرات في توزيع دخل هذه المجموعة .

فإذا كان معدل التغيير بين المساحة م و ب أ ـ وهي التي تمثل التوزيع الجديد للدخل بعد فرض الضريبة ـ والمساحة م ل ب أ ، أكبر من الواحد الصحيح ، فإن العبء الضريبي يكون عموما متصاعدا Progressive ، وبالتالي يصبح توزيع الدخل نتيجة لفرض الضريبة أكثر عدالة مما تمثله قوى السوق .

أما إذا كان معدل التغير بين ذات المساحتين أقل من الواحد الصحيح فإن العبء الضريبي يكون تنازليا regressive ، ويكون التوزيع الجديد لدخل المجموعة نتيجة لفرض الضريبة أقل عدالة من التوزيع السابق على تغيير السياسة الضريبية .

وبالاستعانة بمنحنى لورنز السالف الإشارة إليه ، فإنه يمكن كذلك اختبار مدى نجاح أو فشل القياس الضريبي أو الاقتصادي من خلال التوصل إلى ذلك رقميا . فإذا كانت المساحة م ل ب أ تشير إلى اتجاه السياسة الضريبية في إعادة توزيع دخل هذه المجموعة من خلال فرض ضريبة معينة ، والمساحة م و ب أ تشير إلى العبء الضريبي الفعلي (الاستقرار غير المباشر للضريبة) ، فإن الاختلاف بين المساحتين يوضح إلى أي حد نجحت أو فشلت هذه السياسة الضريبية .

وبالرغم مما يؤخذ على منحنى لورنز[١] ، فإنه يمكن أن يتخذ كأداة لقياس عبء ضريبي أو سياسة اقتصادية معينة ، وإن كان ذلك يعتمد في النهاية على إمكانية التعرف على ابعاد التغييرات التي تتحدد على أساسها المساحات التي يمكن مقارنتها توصلا إلى اختبار سياسة ضريبية أو اقتصادية معينة .

ومعنى ذلك أن محاولة قياس العبء الضريبي في الدولة المتخلفة تكتفنها صعوبات كبيرة أبرزها اقتناء الإحصاءات الدقيقة ، وتخلف أسلوب التحليل الاقتصادي .

ومع ذلك فإنه يمكن إجراء بعض القياسات القريبة من الصحة لمجموعة من الضرائب المفروضة على السلع ، ومناقشة عبء بعض الضرائب إزاء مستوى معين من الدخل أو فئة معينة من أفراد المجتمع أو طبقاته[٢] .

ثانيا : تفسير استقرار عبء الضريبة

رأينا أن آدم سميث ومن بعده دافيد ريكاردو قد استخدما أسلوب التحليل الكلي Maero-econmics في تطوير وتفسير ظاهرة العبء الضريبي ، ومع تطور النظرية الاقتصادية تطورت بالتالي النظرة إلى هذه الظاهرة وأصبح أسلوب التحليل الجزئي Micro-economics هو الأسلوب السائد في تفسير نظرية العبء الضريبي .

ومع ذلك فقد عاد بعض الكتاب وعلى رأسهم فيكسل Wicksell إلى استخدام أسلوب التحليل الكلي في هذا الشأن .

---

(١) انظر : A. Mitchell Polinsky. A Note on the Measurement of Incidence, Public Finance Quarterly vol. (1) No. 2 April 1973 pp. (219 - 227) .

(٢) سبق أن قمنا بمحاولة قياس العبء الضريبي الفعلي في ارتباطه بفكرة الفائض الاقتصادي ، وعلى أساس أن ترتكز الطاقة الضريبية على مفهوم محدد لهذا الفائض وطريقة لتقديره في قطاعي الزراعة والصناعة .
انظر في تفصيل ذلك للكاتب :
الفائض الاقتصادي الفعلي ودور الضريبة في تعبئته بالاقتصاد المصري ، مرجع سابق الإشارة إليه .

والواقع أن أسلوب التحليل الجزئي يجد نفسه في إطار وحدة واحدة من الاقتصاد القومي ، كالمستهلك الفرد أو الأسرة أو المشروع أو سوق سلعة واحدة مفروضة عليها ضريبة معينة ، ومع هذا الأسلوب فإنه يمكن بحث نقل عبء الضريبة من مكلف إلى آخر ، وبيان المتحمل الفعلي بها ، وآثار عملية نقل العبء الضريبي على طلب وعرض السلع والخدمات . . . .

أما أسلوب التحليل الكلي فإنه يأخذ في الاعتبار الاقتصاد القومي في مجموعه حيث ينشغل بالتغييرات التي تحدث في توزيع الدخل القومي نتيجة لفرض ضريبة معينة الأمر الذي يختلف عن ردود الفعل التي تحدث نتيجة لفرض هذه الضريبة على مكلف معين أو مكلف آخر .

طبيعة أسلوب التحليل الجزئي :

لا يعدو أنه يكون فرض الضريبة وفقا لهذا الأسلوب رفعا لثمن السلعة ، ومن ثم تعتبر نظرية العبء الضريبي معه امتدادا لنظرية القيمة والوريث لافتراضاتها وبالتالي لنقائصها ، ومن هنا فان تحليل العبء الضريبي يرتكز على نظرية الإنتاجية الحدّية في التوزيع The Marginal Productivity Theory Of Distribution وهي التي تفترض أن المشروعات تختار نسب عناصر الإنتاج التي تكون معها نفقة الإنتاج أقل ما يمكن ، وتحدد الأثمان التي يتحقق معها أقصى ربح ممكن .

ولتحليل العبء الضريبي على هذا الأساس ، فإن ثمة افتراضات تطرح في هذا الخصوص[1] :

١ ـ قيام سوق المنافسة الكاملة بين عناصر الإنتاج وبين السلع والخدمات المختلفة .

---

(١) انظر : Peter Mieszkowski, Tax Incidence Theory: The Effects of Taxes on the Distribution of Income, Journal of Economic Literature, December 1969 vol. 11 No. 4 p. 1103.

٢ - عدم وجود تجارة خارجية .

٣ - حرية انتقال عناصر الإنتاج بين الصناعات المختلفة .

٤ - عدم مرونة عرض عناصر الإنتاج بالنسبة للاقتصاد القومي في مجموعه .

ونظرا لأن سوق المنافسة الكاملة تأخذ أشكالا أخرى تختلف في خصائصها عنها ، فإن هذه السوق إذا تكون سوقا غير واقعية ، ويكون افتراض قيامها إيجابيا فقط من ناحية التحليل الاقتصادي كوقائع اقتصادية .

الآثار التوزيعية للضريبة :

يمكن أن يتصرف مفهوم الآثار التوزيعية للضريبة إلى معنيين :

١ - ويتمثل في التغييرات التي تحدثها الضريبة في توزيع الدخول في القطاع الذي فرضت فيه سواء باقتطاع جزء من دخل المكلف أو بنقل عبء الضريبة من مكلف إلى آخر أو بالتخلص منها كليا أو جزئيا ، وتعرف هذه الآثار بالآثار التوزيعية المباشرة ، وهي التي ينشغل بها التحليل الجزئي .

٢ - وهو التغييرات التي تحدثها الضريبة في توزيع الدخول على مستوى الاقتصاد القومي أي سواء في القطاع الذي فرضت عليه أو القطاعات الأخرى التي لم تفرض بها الضريبة ، وهي ما تعرف بالآثار النهائية للضريبة ، وتشمل الآثار المباشرة والآثار غير المباشرة .

وتحدث هذه الآثار النهائية من خلال تغييرات الطلب الكلي في الاقتصاد القومي ، ومن ثم ينشغل بدراسة هذه الآثار التحليل الاقتصادي الكلي .

ويمكن أن نشير إلى كل من هذين النوعين من التحليل في تفسير استقرار العبء الضريبي على التوالي كما يلي[1] :

---

(١) انظر : — Recktenwald Horst Claus, Tax Incidence and Income Rdistribution op. cit. pp. (122 - 124), (59 - 122).

— Musgrave R., Musgrave Peggy. Public Finance in Theory and Practic, second = Edition Mcgraw-Hill Book Co. N.Y. 1976, 16, 17.

١ ـ التحليل الجزئي للعبء الضريبي :

تحدث الضريبة بعد فرضها تأثيرات معينة على عملية نقل العبء الضريبي تختلف باختلاف شكل السوق ، وللتعرف على هذه التأثيرات فإنه يتعين دراسة عملية نقل العبء الضريبي في ظل كل من الأسواق التالية :

١ ـ المنافسة الكاملة .
٢ ـ الاحتكار .
٣ ـ المنافسة الاحتكارية .

عملية نقل العبء الضريبي في ظل المنافسة الكاملة :

The Shifting Process under perfect Competition:

لا يستطيع أي بائع أو مشتر في سوق المنافسة الكاملة أن يؤثر منفردا على ثمن السلعة أو الخدمة ، ولهذا فإن كثرة عدد البائعين والمشترين شرط من شروط تكون الثمن في هذه السوق ، وفضلا عن ذلك فان المعرفة الكاملة بأحوال السوق تمنع من الاستئثار بفن إنتاجي متقدم يكتسب به منتج معين ميزة على غيره من خلال إنتاجه بنفقة إنتاج أقل ، ومن هنا يتكون الثمن في سوق المنافسة الكاملة عند ثمن التوازن ، وهو ثمن واحد ويتكون في فترة زمنية معينة(١) .

وأخيرا فإن الثمن في سوق المنافسة الكاملة يتنافى وتدخل الحكومات بإجراءات تنظيمية أو تدخل بعض الأفراد كعناصر احتكارية .

= — Marian Krzyzaniak, Richaid A. Musgrave, The shigting of The Corporation Income Tax, The Hohns Hopking, Press Baltimore 1963 pp. (1 - 4)

(١) ويقصد بثمن التوازن ذلك الثمن الذي تتساوى عنده الكمية المطلوبة من السلعة أو الخدمة مع الكمية المعروضة ، على أنه إذا ما تغيرت ظروف الطلب والعرض تم التوصل إلى ثمن توازن جديد ، وتسمى هذه الكمية بكمية التوازن .

ويتم تكون الثمن في سوق المنافسة الكاملة في فترة زمنية قد تكون قصيرة جدا وقد تكون قصيرة ، وقد تكون طويلة .

وفي الفترة القصيرة يستطيع المنتج أن يغير من حجم الكميات التي ينتجها ويعرضها من السلعة عن طريق تغيير عناصر الإنتاج المتغيرة ، ويكون السوق متوازيا في هذه الفترة إذا كانت نفقة الانتاج الحدية متساوية مع ثمن السوق .

أما في الفترة الطويلة ـ وهي تلك الفترة التي تسمح بتغيير الإنتاج عن طريق تغيير حجم المشروعات وعددها ، فإن هذه السوق تكون متوازنة في هذه الفترة.إذا تساوي ثمن السوق مع أقل مستوى لنفقة الإنتاج المتوسطة ، متضمنا الأرباح العادية بالنسبة لكل بائع في هذه السوق ، أي نفقة الإنتاج الحدية .

نقل الضريبة للأمام في الفترات المختلفة :

في ظل سوق المنافسة يثور سؤال مؤداه كيف يمكن للطلب والعرض أن يتلاقيا في الفترات المختلفة من خلال التغيرات التي تحدثها الضريبة في ثمن التوازن إذا كان على البائعين أن يدفعوا الضريبة على الكميات المباعة ؟ ومن الذي يتحمل في النهاية بالضريبة ؟

يجدر بنا أن نشير إلى أن فرض الضريبة يؤدي إلى زيادة النفقة الحدية والمتوسطة للمنتجين بما يعادل قيمة هذه الضريبة ، ومع ذلك فإن البائع لا يستطيع بمفرده أن يرفع من ثمن السلعة فور فرض الضريبة نظرا لأنه لا يستطيع التأثير بمفرده على السوق ، خاصة إن كان الطلب على السلع والخدمات كبير المرونة .

على أنه إذا قام المنتج أو البائع برفع الثمن نتيجة لفرض الضريبة ، فإنه سيخسر عملاءه لصالح البائعين الذين لم يقوموا باتخاذ ذات الاجراء .

أما إذا ظلت أثمان السلع والخدمات كما هي دون تغيير بالرغم من فرض

الضريبة ، فإن ما يتم عرضه في السوق من جانب البائعين سينقص ، الأمر الذي يرتفع معه الثمن السائد في السوق ـ وذلك على فرض بقاء الأشياء الأخرى على حالـها ـ ومن ثم ينتقل عبء الضريبة الى المستهلك . ويتوقف مدى ارتفاع الثمن أساسا في هذه الحالة على مدى كثافة intensity الطلب الكلي وظروف المرونة بالنسبة لكل من الطلب والعرض .

عبء الضريبة في الفترة القصيرة جدا :

نعلم أن الفترة القصيرة جدا هي تلك الفترة التي لا يستطيع المنتج معها أن يغير من إنتاجه استجابة لتغييرات الأثمان ، ويعني ذلك أن المنتج يتحمل بكل أو معظم عبء الضريبة خاصة اذا واجهته مشاكل خاصة بالسيولة أو بالمودة أو غير ذلك من الأسباب التي تدعوه إلى سرعة التصرف فيما يقوم بإنتاجه من سلع وخدمات .

ومع ذلك فإنه إذا كانت السلعة قابلة للتخزين كالخمور أو الحبوب مثلا ، فانه يمكن للمنتج أن يزيد من عرض الكمية المعروضة عن طريق إخراج جانب مـن المخزون وطرحه في السوق في حالة ارتفاع الثمن عن الثمن السائد في السوق ، وفي هذه الحالة فإنه يستطيع أن ينقل عبء الضريبة إلى الأمام في حدود المرونة النسبية التي يتمتع بها منحنى عرض السلعة .

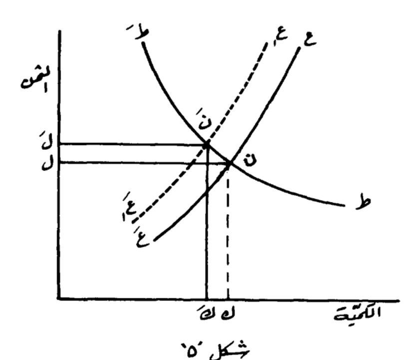
أما إذا انخفض الثمن عن الثمن السائد في السوق ، فإن المنتج ينقص الكمية التي يعرضها انتظارا للحصول على ثمن أفضل ، وهنا يتحمل بعبء الضريبة في هذه الحالة . ولكل ذلك فان أرباح المنتجين تتناقص عموما في الفترة القصيرة جداً .

عبء الضريبة في الفترة القصيرة :

لا يستطيع المنتج في هذه الفترة أن يغير من حجم الانتاج إلا من خلال تغيير عناصر الإنتاج المتغيرة ، ومجرد زيادة النفقة الحدية والمتوسطة بقيمة

الضريبة ، يعني تناقص أرباح هذا المنتج على فرض بقاء ثمن السوق كما هو نسبيا قبل فرض الضريبة .

على أنه إذا لم يتوقع المنتج تغييرا في الطلب ، فإن الكمية تتناقص من م ك إلى م كَ كما يتضح من الشكل رقم (٥)، وطالما أن المنتجين يقومون بالإنتاج في ظروف واحدة تقريبا ، فإن أحدا منهم سوف لا يضطر إلى الخروج من دائرة الانتاج بسبب فرض الضريبة .



شكل "٥"

* ط َط منحنى الطلب (ثابت لا يتغير)
* ع عَ منحنى العرض في الفترة القصيرة
* ع١ عَ١ منحنى العرض بعد فرض الضريبة .

ونتيجة لنقص الكمية المعروضة ، فإن ثمن السوق يرتفع إلى الدرجة التي تتساوى معه فيها النفقة الحدية ، ويكون التوازن الجديد في ظل الفترة القصيرة إذا أعلى منه في ظل ثمن السوق التنافسي السابق عليه .

ويتضح من ذلك أن جانبا من الضريبة يمكن أن ينتقل إلى المستهلكين حيث إن الثمن ينتقل من ل إلى لَ كما هو موضح بذات الشكل .

عبء الضريبة في الفترة الطويلة :

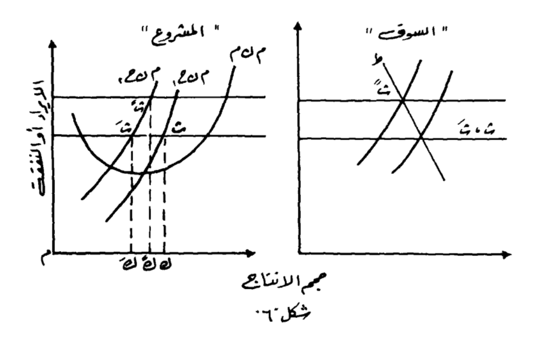
سبق أن رأينا أن الفترة الطويلة هي تلك الفترة التي تسمح بتغيير الانتاج عن طريق تغيير الطاقة الإنتاجية ككل دون تفرقة في ذلك بين العناصر المتغيرة والثابتة ، كما رأينا أن الثمن قد ازداد في الفترة القصيرة نتيجة لنقص عرض السلعة أو الخدمة ، ومع ذلك فإن الثمن الجديد أقل من أن يغطي كل نفقات الانتاج في الفترة الطويلة حيث لا يستطيع أي مشروع منها أن يبيع منتجاته بثمن يقل عن تغطية جانب من نفقاته وعلى الأخص النفقات الثابتة ، ولهذا فإنه على المنتجين أن ينقصوا من طاقتهم الإنتاجية إلى المرحلة التي تتساوى فيها النفقة الحدية مع ثمن السوق .

ومع ذلك فإن انقاص الطاقة الإنتاجية ليس بالأمر اليسير في الصناعات الحديثة التي لا تقبل التجزئة أو الانتقال بسهولة من فرع انتاجي إلى آخر . ومع توافر شروط المنافسة الكاملة ، فإن المشروعات التي فرضت الضريبة على منتجاتها تستطيع فقط أن تعيد النظر في الكميات المطلوبة من السلع أو الخدمات التي تنتجها حيث لا تستطيع تغيير الثمن بمفردها . ويتوقف ذلك بالطبع على شرط التوازن بهذه السوق ، وهو كما رأينا تساوي النفقة الحدية مع ثمن السوق . فإذا تعلق الأمر بضريبة تفرض على أساس ثمن البيع أو على أساس حجم الإنتاج ، فإنها تؤثر على نفقة الانتاج حيث ينتقل منحنى النفقة الحدية نحو اليسار بما يساوي مقدار تلك الضريبة .

ويمكن تصوير ذلك بيانيا في الشكل رقم (٦) ، ذلك أن منحنى النفقة الحدية للمشروع يتقاطع مع منحنى الطلب عند النقطة ث وذلك قبل فرض الضريبة ، وتلك هي نقطة التوازن حيث تكون الكمية المنتجة هي م ك في ظل الثمن ك ث .

فإذا فرضت ضريبة معينة ، فإن ذلك يؤدي إلى وضع توازن جديد يمر بمراحل معينة ، ففي مرحلة أولى ينتقل منحنى النفقة الحدية ليصبح م ن ح ٢ بدلا من م ن ح١ والكمية م كَ بدلا من م ك ودون أن يرتفع الثمن في هذه المرحلة .

وفي مرحلة تالية يتحقق نقص عام في الكمية المنتجة على مستوى الصناعة ، الأمر الذي يترتب عليه نقص الكمية المعروضة في السوق ، ونتيجة لذلك يرتفع الثمن السائد في السوق من ث ثَ إلى ثً وذلك على فرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها .



شكل "٦"

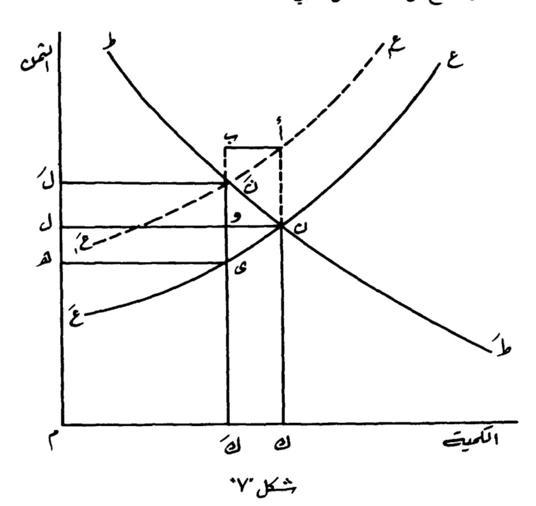
ونستطيع أن نستخلص من ذلك أن الكمية المنتجة تنقص ، وأن الثمن يرتفع مما يؤدي إلى نقل العبء الضريبي إلى المستهلك .

هذا وتتحدد القاعدة العامة التي تحكم نقل العبء الضريبي في سوق المنافسة الكاملة بالعناصر الآتية وكما يوضحها الشكل رقم (٧)[١] :

---

(١) أنظر : Recktenwald Horst Claus. Tax Incidence and Income Redistribution, op. cit. pp. (129 - 131).

ونستنتج من هذا الشكل ما يلي :



شكل "٧"

* ط ط منحنى الطلب (ثابت لا يتغير) .
* ع عَ منحنى العرض .
* ع١ ع١َ منحنى العرض بعد فرض الضريبة .
* ك ن ثمن التوازن قبل فرض الضريبة .
* كَ نَ ثمن التوازن بعد فرض الضريبة .
* م ك الكمية المباعة قبل فرض الضريبة .
* م كَ الكمية المباعة بعد فرض الضريبة .
* ك كَ النقص في الكمية المباعة .

* ل و نَ لَ الضريبة التي نقلت إلى المستهلكين .

* هـ ي و ل قيمة الضريبة التي تحملها المنتجون .

* و ن أ ب الحصيلة الضريبية المفتقدة بسبب نقص المعروض من السلعة المنتجة .

ونستنتج من هذا الشكل ما يلي :

١ ـ يأخذ المنتجون في اعتبارهم أن عبء الضريبة يمثل جزءا من النفقة ، ولهذا فإنهم يضيفونه إلى ثمن السلعة أو الخدمة التي يعرضونها ، الأمر الذي ينتقل معه منحنى العرض ع عَ إلى أعلى وإلى اليسار متخذا الوضع ع١ عَ١ ، وذلك في ظل افتراض عدم تغير الطلب .

وعلى هذا الأساس يرتفع ثمن التوازن الجديد من ن إلى نَ وبالتالي تنقص الكمية التي يمكن بيعها في ظل الثمن الجديد من م ك إلى م كَ .

وفي هذه الحالة يكون المنتجون قد نجحوا في نقل نصف الضريبة إلى الأمام ، فالمستطيل ل و نَ لَ يشير إلى قيمة الضريبة التي تم نقلها إلى الأمام (ي نَ / ٢ × م كَ = نصف الضريبة الناتجة عن الكمية المباعة) .

أما المستطيل هـ ي و ل فيوضح قيمة الضريبة التي إما أن يتحملها المنتجون بأكملها أو ينقلونها جزئيا إلى الخلف .

٢ ـ بسبب نقص الكمية المباعة من م ك إلى م كَ ، فإن الدولة تفقد الضريبة التي تتمثل في المساحة و ن أ ب وهي تشمل ما فقدته الدولة من عدم تحصيل باقي الضريبة من ناحية ، والخسارة الناتجة عن عدم بيع الكمية التي كان يمكن إنتاجها في غيبة الضريبة من ناحية أخرى .

وبافتراض أن الكمية المباعة استمرت دون تغيير ، فإن الدولة كانت ستحصل على حصيلة ضريبية ممثلة بالقدر هـ ي نَ لَ والقدر و ن أ ب .

٣ ـ تشير المساحة ي ن نَ إلى الخسارة الناتجة عن تناقص التعامل في السوق ، فبسبب تناقص العرض يتعرض المنتجون لنقص في أرباحهم سواء كان مرجعة تناقص هذا التعامل أو تناقص الريع الفرقي ، وتمثل كل منهما على التوالي المساحة و ن نَ ، و ى ن .

أهم العوامل التي تحدد عملية العبء الضريبي :

الواقع أن عملية نقل العبء الضريبي تتوقف أساسا على مدى مرونة طلب وعرض السلعة من ناحية ، ونوع نفقة الإنتاج السائدة من ناحية أخرى .

ونشير إلى كل منهما بإيجاز فيما يلي :

١ ـ درجة مرونة طلب وعرض السلعة :

يختلف القدر من الضريبة الذي يمكن أن يتحمل به المستهلك باختلاف درجة مرونة طلب وعرض السلعة ، وكمقولة عامة فانه إذا كان الطلب على السلعة أو الخدمة المفروض عليها الضريبة مرنا تعذر نقل العبء الضريبي على المستهلك ، وكلما قلت مرونة الطلب على هذه السلعة أمكن نقل جانب كبير من الضريبة الى هذا المستهلك .

أما إذا كان عرض السلعة أو الخدمة المفروض عليها الضريبة مرنا ، فإن ذلك يعني أن الإنتاج يمكن أن يتكيف بسهولة للظروف التي فرضت معها الضريبة ، ولهذا فانه يمكن نقل جزء أكبر من الضريبة إلى المستهلك من خلال رفع الثمن في مرحلة لاحقة يتحقق منها نقص عام في الكمية المنتجة على مستوى السوق وعلى التفصيل الذي سلفت الإشارة اليه .

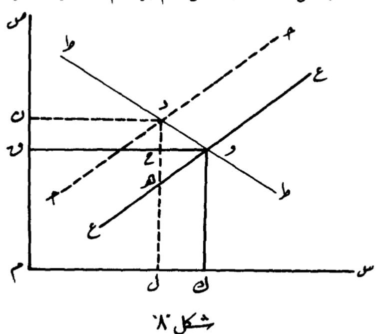
وعلى العكس من ذلك إذا كان العرض غير مرن ، فإن البائع يتحمل بالنصيب الأكبر من عبء الضريبة .

وكقاعدة عامة فانه يتم توزيع عبء الضريبة بين المنتج والمستهلك طبقا للعلاقة الآتية :

$$\frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}} = \frac{\text{مرونة العرض .}}{\text{مرونة الطلب .}}$$

ويمكن إثبات هذه العلاقة بيانيا كما هو موضح بالشكل رقم (٨) التـالي ، حيـث نقيس الكمية على المحور م س ، والثمن على المحور م ص ، ويمثل ط ط : منحنى طلب السلعة أو الخدمة ، ع ع : منحنى عرضها ، ويكون و ك : ثمن الوحدة من السلعة أو الخدمة ، ك م : الكمية التي تباع بالثمن المذكور .

فإذا فرضت ضريبة على السلعة أو الخدمة المذكورة وحصلت من بائعيها ، فإن حالة العرض تتغير ويتخذ منحنى العرض الجديد الوضع حـ حـ ، ولكي يتحقق التعادل بين الطلب والعرض بعد فرض الضريبة يرتفع الثمن ويصبح مساويا د ل ، بينما تقل الكمية المبيعة من ك م إلى ل م ، وتكون الضريبة د هـ .



شكل "٨"

فالثمن يرتفع بمقدار د ح وتنقص الكمية المبيعة بمقدار ك ل ، وينقسم عبء الضريبة د هـ بين المشترين والبائعين ، ويتحمل المشترون الجزء د ح لأنه عبارة عن الزيادة في الثمن نتيجة فرض الضريبة ، ويتحمل البائعون الجزء

ح هـ ، لأن ما لا يتحمله المشتري من الضريبة يبقى على عاتق البائع .

$$\text{ولما كانت مرونة العرض} = \frac{\text{نسبة التغير في الكمية المعروضة}}{\text{نسبة التغير في الثمن}}$$

$$\text{أي} = \frac{\text{ك ل}}{\text{ك م}} \div \frac{\text{ح هـ}}{\text{و ك}}$$

$$\text{ومرونة الطلب} = \frac{\text{نسبة التغير في الكمية المطلوبة}}{\text{نسبة التغير في الثمن}}$$

$$\text{أي} = \frac{\text{ك ل}}{\text{ك م}} \div \frac{\text{د ح}}{\text{و ك}}$$

$$\frac{\text{ومرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}} = \frac{\text{ك ل}}{\text{ك م}} \times \frac{\text{و ك}}{\text{ح هـ}} \times \frac{\text{ك م}}{\text{ك ل}} \times \frac{\text{د ح}}{\text{و ك}} = \frac{\text{د ح}}{\text{ح هـ}}$$

$$\text{ولكن } \frac{\text{د ح}}{\text{ح هـ}} = \frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}}$$

$$\text{إذن : } \frac{\text{عبء الضريبة على المنتج}}{\text{عبء الضريبة على المستهلك}} = \frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}}$$

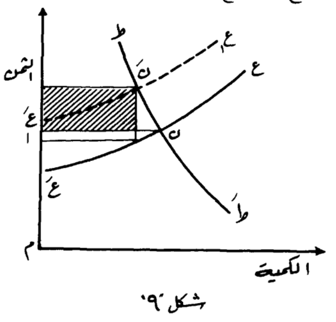
هذا ويمكن اشتقاق تصوير نقل العبء الضريبي في علاقته بمرونة الطلب والعرض بقليل من التفصيل من الشكل رقم (٧) السالف الإشارة إليه .

مرونة الطلب :

يقصد بمرونة الطلب مدى حساسية هذا الطلب بالنسبة لتغيرات الأثمان ، فإذا كان التغير المحدود في الثمن يؤدي إلى تغير كبير في الكمية

المطلوبة من السلعة أو الخدمة قيل إن الطلب مرن . أما إذا كان التغير في الثمن لا يؤدي إلا إلى تغير يسير في هذه الكمية قيل بأن الطلب غير مرن .

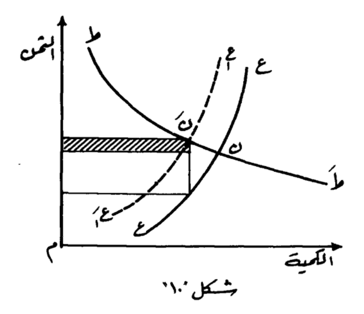
وتطبيقا لهذا وكما يشير الشكل رقم (٩) نجد أن مرونة الطلب على البعد range ن نَ على منحنى الطلب ط طَ قليلة ، في حين أن مرونة العرض كبيرة ، ولهذا فإن المستطيل المظلل يشير إلى مقدار الضريبة التي تم نقل عبئها إلى الأمام ليتحمله المستهلك في حين أن المستطيل غير المظلل يشير إلى القدر من الضريبة الذي تحمله المنتج أو البائع .



شكل "٩"

أما حالة الطلب المرن والعرض قليل المرونة التي يوضحها الشكل رقم (١٠) فهي تمثل الحالة العكسية للحالة الأولى تماما حيث تزداد مع الطلب المرن درجة استجابة تغيرات الكمية المطلوبة من السلعة أو الخدمة نتيجة لتغيرات أثمانها ، ومن هنا فإن المنتج أو البائع يتحمل بأكبر قدر من الضريبة في حين يتحمل المستهلك بأقل قدر منها .

أما إذا كان الطلب عديم المرونة ، فإن الثمن يرتفع بنفس مقدار الضريبة ، دون أن يكون لذلك أي تأثير على الكمية المنتجة أو المباعة . لكن إذا



شكل "١٠"

كان الطلب لا نهائي المرونة ، فإن الثمن لا يرتفع بالمرة كنتيجة للضريبة ، والأصل أن هاتين الحالتين استثنائيتان إذ الغالب أن يكون الطلب مرنا او غير مرن على التفصيل السالف الإشارة إليه .

مرونة العرض :

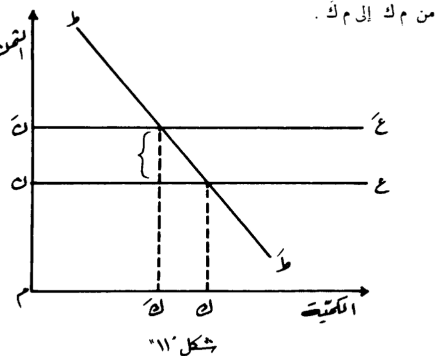
يقصد بمرونة العرض مدى الاستجابة في الكمية المعروضة من سلعة معينة على أثر تغير معين في ثمنها ، وتتوقف مرونة العرض الى حد كبير على بعض العوامل ومنها :

أ ـ عنصر الزمن : ذلك أن المرونة تزيد باستمرار مع زيادة المدة ويعني ذلك أن مرونة العرض تتوقف على مدى السهولة التي يستطيع بها كل مشروع أن يزيد من عرضه للسلع والخدمات . ومن ناحية أخرى تتوقف مرونة العرض على مدى السهولة التي تتمكن بها عناصر الانتاج من الانتقال بين فروع الانتاج المختلفة ، ويختلف ذلك بالطبع بحسب ما إذا كانت الفترة قصيرة جدا وقصيرة وطويلة .

ب ـ درجة تزايد نفقة إنتاج وحدات العرض الإضافية عن نفقة إنتاج الوحدات السابقة أي على زيادة نفقة الإنتاج الحدية .

هذا ويتوقف تحديد من يتحمل عبء الضريبة على درجة مرونة عرض السلعة أو الخدمة ، فإذا فرضت الضريبة على سلعة عرضها مرن مرونة لا نهائية ، فإن البائعين يستطيعون أن يلقوا الضريبة كلها على المشتري إذ يلجئون إلى تخفيض العرض وبالتالي رفع الثمن بما يتضمن عبء الضريبة كلها .

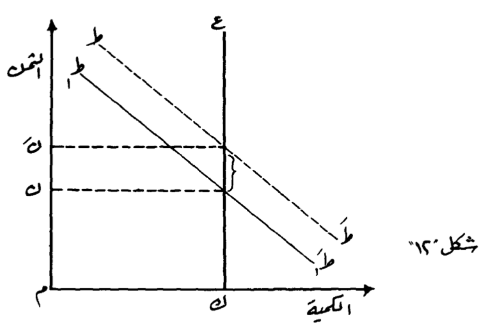
ويوضح الشكل رقم (١١) هذه الحالة ، حيث انتقل منحنى العرض من ع إلى عَ بما يساوي قيمة الضريبة ، وكنتيجة لهذا انخفضت الكمية المعروضة من م ك إلى م كَ .



شكل "١١"

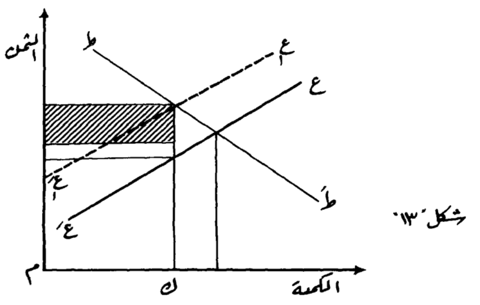
وقد ترتب على ذلك أن ارتفع الثمن من م ن إلى م نَ . أما إذا فرضت الضريبة على سلعة عرضها عديم المرونة فإن المنتجين وقد امتنع عليهم أن يتحكموا في العرض لا يستطيعون أن يلقوا بأي قدر من الضريبة على المشتري ، ويوضح هذه الحالة الشكل رقم (١٢) .

ويتضح من هذا الشكل أن منحنى العرض يمثل كمية ثابتة من السلعة يمكن أن تباع بالثمن الذي يحدده المشتري الحدي في هذه الحالة حيث أن المنتجين هم الذين يتحملون الضريبة في حالة العرض عديم المرونة .

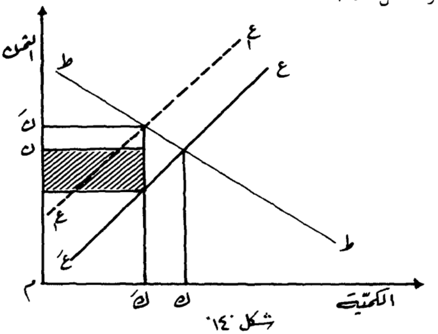


ومع ذلك فإننا نجد ـ كما رأينا بالنسبة لمرونة الطلب أن هاتين الحالتين استثنائيتان ، إذ الغالب أن يكون العرض مرنا أو غير مرن .

فإذا كان العرض مرنا أمكن نقل الجزء الأكبر من عبء الضريبة إلى المستهلك وذلك على النحو السالف الإشارة إليه بالنسبة للطلب وكما يوضحه الشكل رقم (١٣) في الجانب المظلل ، لأن الإنتاج يمكن أن يتكيف بسهولة تبعا للظروف الجديدة ، وذلك على عكس ما إذا كان العرض غير مرن إذ لا



يتسنى للإنتاج أن يتكيف سريعا وفق هذه الظروف ، ولهذا فإن المنتج يتحمل بالجزء الأكبر من الضريبة في هذه الحالة ، وكما يوضحها الشكل رقم (١٤) في الشطر المظلل منه .



شكل ١٤

٢ - نوع نفقة الانتاج السائدة :

رأينا أن زيادة ثمن السلعة أو الخدمة نتيجة لفرض الضريبة يترتب عليه نقل العبء الضريبي بما يؤدي إلى انكماش الطلب في الفترة القصيرة أما في الفترة الطويلة فان ذلك يؤدي الى نقص انتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة .

فإذا كان المنتج يتوازن في سوق المنافسة الكاملة عندما تساوى النفقة الحدية مع ثمن السوق ، فإنه بعد فرض الضريبة يتجه الثمن إلى التساوي مع نفقة الإنتاج الحدية الجديدة أي نفقة الانتاج مضافا إليها الضريبة .

وتختلف نفقة الإنتاج باختلاف الظروف الفنية والاقتصادية والاجتماعية للعملية الإنتاجية بين نفقة متناقصة ونفقة متزايدة ، ونفقة ثابتة[1] .

---

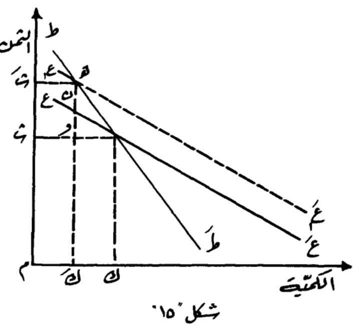
(١) أنظر على سبيل المثال : David N. Hyman, The Economics of Governmental Activity, op. cit. pp. (187 - 188).

أ ـ نفقة الإنتاج المتناقصة :

تتحقق نفقة الإنتاج المتناقصة إذا ترتب على زيادة إنتاج سلعة ما نقص في نفقة إنتاج الوحدة الأخيرة منها ، وتزداد هذه النفقة عند إنقاص الكمية المنتجة من هذه السلعة ، ويقال إذاً أن هذه السلعة تخضع في إنتاجها لقانون النفقة المتناقصة أو قانون الغلة المتزايدة .

فإذا فرضت ضريبة على سلعة من هذا النوع ، فإن ثمن هذه السلعة يتجه إلى الارتفاع ويميل إلى الاستقرار عند نفقة الانتاج الحدية مضافا إليها الضريبة ، ولهذا فإن إنتاج واستهلاك السلعة يتجه إلى النقصان .

ولأن نقص الإنتاج يؤدي إلى زيادة نفقة إنتاج الوحدة من هذه السلعة أو الخدمة ، فإن نفقة الإنتاج الحدية تكون أكبر من نفقة الإنتاج قبل فرض الضريبة ، وبذلك يرتفع الثمن من م ث إلى م ثَ كثمن جديد حيث تكون الضريبة مضافة إليه وقدرها هـ ن كما يتضح من الشكل رقم (١٥) .



شكل "١٥"

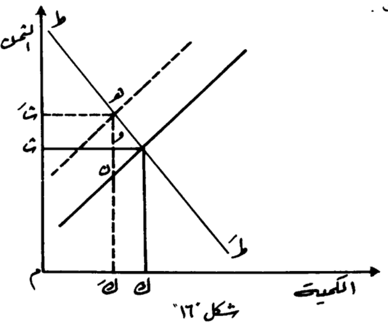
والخلاصة في ذلك أن فرض الضريبة على سلعة يخضع إنتاجها لقانون تناقص النفقة يجعل الثمن يتجه إلى الزيادة بأكثر من مقدار الضريبة .

ب ـ نفقة الانتاج المتزايدة :

تعني هذه الحالة أن نفقة انتاج الوحدة من السلعة تزداد عند زيادة الكمية المنتجة من هذه السلعة ، وتنقص بنقص إنتاجها ، ويقال أن هذه السلعة تخضع لقانون تناقص الغلة ، وفي ذلك يتجه الثمن إلى الارتفاع ويميل الطلب إلى النقصان فينقص إنتاج السلعة ، ويستقر الثمن بعد ذلك عند نفقة الإنتاج الحدية الجديدة مضافا إليها الضريبة .

ولكن لأن نقص الانتاج يؤدي إلى نقص نفقة انتاج الوحدة من السلعة أو الخدمة ، فان نفقة الانتاج الجديدة تكون أقل من النفقة السابقة عليها قبل نقص الانتاج ، ومن ثم يصبح الثمن الجديد أقل من الثمن السابق مضافا اليه الضريبة .

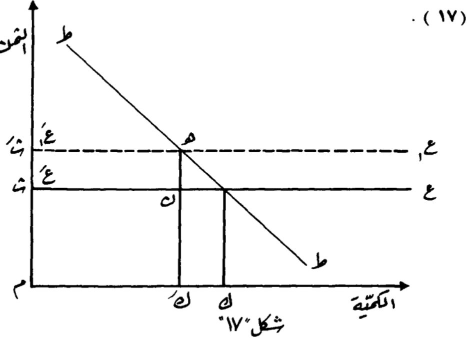
ويعني ذلك أن فرض الضريبة على سلعة يخضع إنتاجها للنفقة المتزايدة يجعل الثمن يتجه إلى الزيادة ولكن بأقل من مقدار الضريبة ، وذلك كما يتضح من الشكل رقم (١٦) حيث يرتفع الثمن من م ث إلى م ثَ ولكن بأقل من مقدار الضريبة هـ ن ، ومن هنا فإن جزءاً من الضريبة هو الذي ينتقل إلى المستهلك .



شكل "١٦"

جـ ـ نفقة الانتاج الثابتة :

أما بالنسبة لنفقة الإنتاج الثابتة ، فانه اذا فرضت ضريبة على سلعة يخضع انتاجها للنفقة الثابتة حيث لا يؤثر زيادة الإنتاج في نفقة الوحدة الأخيرة المنتجة من هذه السلعة ، فإن الثمن يتجه في هذه الحالة إلى أعلى بمقدار الضريبة تماما . وهنا تنتقل الضريبة هـ ن بأكملها إلى المستهلك كما هو موضح بالشكل رقم (١٧) .



شكل "١٧"

عملية نقل العبء الضريبي في ظل الاحتكار[1] :

The Shifting Process under Monopoly

يكون الاحتكار كاملا إذا انفرد مشروع واحد بإنتاج أو بيع سلعة معينة

(١) أنظر : — Recktenwald Horst Claus, Tax Incidence and Income Redistribution, op. cit. pp. (134 - 141).

— Musgrave R., Musgrave P. Public Finance in Theory and practice, op. cit., pp. (448 - 449).

— Arthur A. Bayer,Shifting of the Corporation Income Tax and various Theories of Firm Behavior, Public Finance volume xxv / XXVéme Année No. 3 / 1970 pp. (449 - 453).

ليس لها بديل ، ومن هنا فان المنافسة تكون منعدمة في هذه السوق .

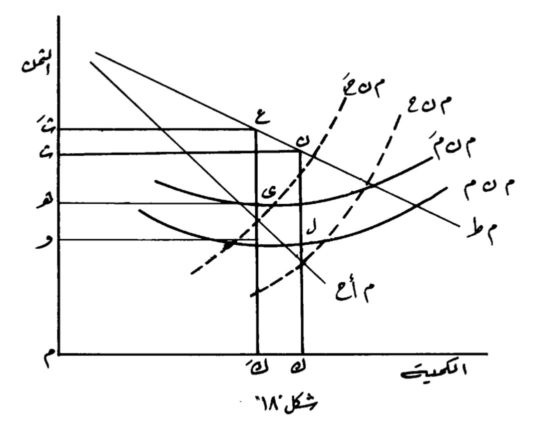
ويتوازن المحتكر في حالة تساوي نفقة الإنتاج الحدية مع الايراد الحدي ، ولهذا فإن المحتكر يحدد ثمن البيع وكمية الإنتاج عند نقطة تتساوى معها نفقة الإنتاج الحدية مع الإيراد الحدي .

ففي حالة فرض ضريبة مباشرة على السلعة ، فإن ذلك يؤدي إلى زيادة نفقة الإنتاج ، ويرتفع معها منحنى النفقة الحدية ليقطع منحنى الإيراد الحدي عند نقطة أعلى من النقطة السابقة ، ويعني ذلك انخفاض كمية الإنتاج التي تحقق التوازن وارتفاع ثمن البيع الذي يحقق هذا التوازن ، ومفاد ذلك أنه سيحدث انتقال لجزء من الضريبة في هذه الحالة .

ومع هذا ، فإن المحتكر قد يتردد في رفع الثمن بمقدار الضريبة كلها خشية انخفاض الطلب خاصة إذا كانت درجة مرونته مرتفعة مما يؤثر على صافي ربحه . فالمحتكر وهو يستهدف تحقيق أقصى ربح ممكن يقدر مدى ما يصيب هذا الربح في حالة استبقاء الضريبة على عاتقه أو في حالة نقل عبء الضريبة ، ثم يختار بعد ذلك الحل الذي يحقق له أكبر قدر من الربح .

ونظرا لأن الطلب على منتجات المحتكر يميل عموما لأن يكون قليل المرونة ، فإن جزءاً كبيراً من الضريبة ينتقل الى المستهلك ، ومن ثم لا يتأثر كثيرا بفرض الضريبة .

ويمكن تصوير أبرز اتجاهات عملية نقل العبء الضريبي في سوق الاحتكار كما يتضح من الشكل رقم (١٨) حيث يتوازن المحتكر عند النقطة التي يتلاقى معها منحنى النفقة الحدية م ن ح مع منحنى الإيراد الحدي م أ ح ، وفي هذه الحالة يتحدد حجم الإنتاج بالبعد م ك كما يتحدد الثمن بالبعد م ث ، ويعبر المستطيل ث ن ل و عن حجم الأرباح الاحتكارية المحققة .



شكل "١٨"

على أنه إذا فرضت ضريبة معينة على السلعة التي ينتجها هذا المحتكر وعلى فرض أنه يخضع في إنتاجه لقانون النفقة المتزايدة ، فإننا سنجد أن منحنى النفقة الحدية ومنحنى النفقة المتوسطة ينتقلان إلى أعلى حيث يصبحان م ن حَ ، م ن مَ ، ونكون أمام نقطة توازن جديدة على أثر فرض الضريبة .

ويتحدد مستوى الإنتاج عند هذه النقطة بالبعد م كَ ، كما يتحدد مستوى الثمن بالبعد م ثَ ، ويقابل ذلك ربح احتكاري يعبرعنه بالمستطيل ثَ ع ي هـ .

ويتضح من مقارنة المستطيلين ن ل و ث ، ثَ ع ي هـ أن الأخير أقل مساحة من الأول ، ويعني ذلك أن ربح المحتكر بعد فرض الضريبة أقل منه قبل فرضها ، ومن هنا فإن المحتكر لا يستطيع أن ينقل إلى المستهلك كل العبء الضريبي إذ الأمر يرتبط - كما رأينا - أساسا بهيكل النفقة التي يتحملها هذا المحتكر ، ويتحدد على أساسها الربح الذي يحققه .

وفي حالة فرض ضريبة كنسبة من أرباح المحتكر ، فإن فرضها لا يغير من الكمية أو الثمن كما تحدد عند وضع التوازن السابق ، ولذلك فان المحتكر يتحمل الضريبة لأنه يكون قد حدد قبل فرض الضريبة حجم الإنتاج والثمن بما يضمن له أكبر قدر من الأرباح . وليس من صالحه مع ثبات النفقة الحدية والإيراد الحدي أن يغير من حجم إنتاجه ومن ثم ثمن البيع ، ولهذا فهو يتحمل في هذه الحالة عبء الضريبة وينقص بالتالي دخله بسببها .

عبء الضريبة في سوق المنافسة الاحتكارية[1] :

Incidence in Markets of Monopolistic and Oliogpdolistic Competition.

لا تجد سوق المنافسة الكاملة أو الاحتكار الكامل شكلها التقليدي السالف الإشارة إليه في الاقتصادات الرأسمالية الحالية والتي يغلب على هيكلها الاقتصادي الطابع الصناعي . فمثلا إذا فقدت سوق المنافسة الكاملة شرط التجانس بين السلع التي تباع في هذه السوق ـ كشرط أساسي من شروط تكون سوق المنافسة الكاملة حيث يترتب على توافره أن تعتبر كل سلعة بديلا كاملا تقريبا عن الأخرى ـ فإن هذه السوق تتحول إلى سوق المنافسة الاحتكارية بين قلة من المنتجين .

ويمكن أن يتخلف شرط التجانس من خلال تحقق ميزة معينة في إنتاج سلعة ما في مكان معين عنه في مكان آخر ، والاختلاف في النوع ، والظروف الشخصية التي تربط المنتج بالمستهلك أو العكس سواء عن طريق تحديد ثمن السلعة فترة أطول في نطاق محدد أو تسليمها على وجه معين . . . الخ ، ولذلك

(١) أنظر : — Rectenwald H.C. Tax Incidence and Income Redistribution. op. cit., pp. (143 - 147).

ـ دكتور عبدالمنعم فوزي ، دكتور عبدالكريم صادق بركات ، دكتور يونس البطريق ، دكتور حامد دراز ، **اقتصاديات المالية العامة** ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٧٠ ، صفحة (٢٨١ ـ ٢٨٢) .

فان المنتج في ظل سوق المنافسة الاحتكارية يفترض أنه يستطيع أن يحتفظ بمجموعة معينة من المستهلكين حتى في ظل رفع ثمن السلعة إلى حد ما ، فضلا عن أنه يستطيع أن يزيد من عددهم إذا خفض ثمن هذه السلعة ، ولذلك فهو يختار الثمن الذي يحقق له أقصى إيراد ممكن .

على أنه إذا لم ينجح المنتج في ظل سوق المنافسة الاحتكارية كلية في إلغاء أثر شرط التجانس بين وحدات السلعة كأحد شروط سوق المنافسة الكاملة ، فإن ذلك يعني أن لكل من هذه الوحدات بديلا ، ومن ثم تزداد مرونة الطلب على هذه السلعة التي ينتجها هذا المنتج ، الأمر الذي يكون معه الثمن في هذه الحالة قريبا منه في ظل سوق الاحتكار أو سوق المنافسة الكاملة حسب درجة توافر البديل بين وحدات هذه السلعة .

فإذا فرضت ضريبة على سلعة معينة في سوق المنافسة الاحتكارية فإن الثمن يتجه عموما إلى الارتفاع ، ولأن عدد المشروعات في هذه السوق محدود ، فإن الاختلاف في النفقات نتيجة لفرض الضريبة يؤدي إلى أن تصبح الأرباح عادية في الفترة الطويلة ، وتتوقف زيادة المبيعات على حجم نفقات الدعاية والإعلان مما تزداد معه النفقات المتوسطة من جديد فتخرج بعض المشروعات من ميدان الإنتاج وتبقى المشروعات الحدية .

وبسبب نقص عدد المشروعات يزداد الطلب على منتجاتها عن ذي قبل فتتولد الفرصة لنقل عبء الضريبة كلية إلى الأمام خاصة وأن رفع الثمن يتم بمعدل يزيد عن مقدار الضريبة .

ويمكن القول بصفة عامة أن قدرة المنتج على نقل عبء الضريبة إلى المستهلكين في ظل سوق المنافسة الاحتكارية يتوقف إلى حد كبير ـ فضلا عن مدى مرونة طلب وعرض السلعة ـ على ما يتوقعه من مسلك المنتجين الآخرين إزاء فرض الضريبة عليهم .

ومع ذلك فإن مسلك المنتجين عموما يتصف بالتضامن والموافقة على رد

فعل أي منهم نحو زيادة ثمن السلعة أو الخدمة على أثر فرض هذه الضريبة وذلك في حدود ظروف مرونة الطلب والعرض السالف الإشارة إليها .

الجوانب السلبية لأسلوب التحليل الجزئي للعبء الضريبي :

تلك هي أهم العوامل التي تحدد عملية نقل العبء الضريبي في ظل النظرية التقليدية وعلى أساس التحليل الجزئي ، وقد رأينا معها ابتداء تركيز هذا الأسلوب على نقل العبء الضريبي في الفترة الطويلة دون الفترة القصيرة .

وقد أغفلت هذه النظرية من ناحية أخرى تحليل نقل العبء الضريبي في مراحل الدورة الاقتصادية ، فمن المعروف أن الاقتصاد الرأسمالي يتطور تطورا غير متوازن من الناحية الزمنية والمكانية ، ويمر ـ من الناحية الزمنية بمراحل أربعة للدورة الاقتصادية هي الأزمة ، والانكماش ، والانتعاش ، والتوسع ولم تعرض النظرية التقليدية في تحليل العبء الضريبي لدراسة نقل هذا العبء في فترة الأزمة مثلا إذ أنه يصعب نقل هذا العبء في هذه الفترة عنها في فترة أخرى مثل الانتعاش أو التوسع .

ونستطيع أن نضيف إلى ذلك أن تفسير استقرار العبء الضريبي على أساس أسلوب التحليل الجزئي يجرده من باقي العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والنفسية ، وتأثيرها في تحديد إمكانية نقل العبء الضريبي . فمثلا لم تعرض هذه النظرية إلى صعوبة امكانية نقل العبء الضريبي إلى الخلف في حالة وجود اتحادات عمال قوية بعكس ما إذا كان هؤلاء العمال غير منتظمين في اتحادات توحد كلمتهم . . . وهكذا .

كذلك تغالي النظرية التقليدية في تفسير استقرار العبء الضريبي في حالة الأثمان التي اعتاد المستهلكون دفعها منذ زمن طويل حيث يؤثر المنتج تغيير الكمية أو النوع على رفع الثمن .

وأخيرا وليس آخرا فإن دراسة موضوع نقل العبء الضريبي هي دراسة سلوكية وتطبيقية ، وتجريدها من هذا الجانب يفقدها الكثير من الهدف منها .

لعل هذه الانتقادات التي توجه الى أسلوب التحليل الجزئي للعبء الضريبي نابعة أصلا من قصور هذا الأسلوب في فهم الواقع الاقتصادي الرأسمالي ذاته سواء في شقه المتقدم او المتخلف ، وكفاه أنه عجز عن تفسير ظاهرة التخلف وبالتالي توصيف السياسية الاقتصادية التي تخرج بالمجتمعات المتخلفة من حالة التخلف التي تعيشها.

أما على مستوى الاقتصاد الرأسمالي المتقدم فقد عجز هذا الأسلوب كذلك عن حل مشاكله مثل ظاهرة التضخم في ثنايا الركود التي يعاني منها الآن، ولهذا نادى بعض الاقتصاديين الأمريكيين مثل ستيفان مارجلين بضرورة العودة إلى أسلوب التخطيط الشامل لإمكان السيطرة على القرارات الخاصة بالاستهلاك والاستثمار، وإن كان يأخذ بهذا التخطيط في ظل الملكية الخاصة.

ونتابع بعد ذلك عرض أسلوب التحليل الكلي في تفسير استقرار العبء الضريبي.

٢ ـ التحليل الكلي للعبء الضريبي:

رأينا أن التحليل الجزئي للعبء الضريبي يفترض أن فرض ضريبة على سلعة معينة يحدث تأثيرات مختلفة على عملية نقل العبء الضريبي في قطاع معين يختلف باختلاف شكل سوق هذه السلعة أو الخدمة.

ونظرا لأن أسواق السلع والخدمات في اقتصاد معين يرتبط كل منهما بالأخرى، وتحدث فيما بينها تأثيرات متبادلة، فإن ذلك يعني أن أثر الضريبة على توازن سوق سلعة معينة لا يقتصر على شكل هذا التوازن بالنسبة لهذه السوق، وإنما يتعداه محدثا اضطرابات معينة في توازن أسواق باقي قطاعات الاقتصاد القومي. فمثلا إذا فرضت ضريبة معينة على استهلاك الكهرباء فإن ذلك لن يحدث أثره فقط بالنسبة لثمن استهلاك هذه السلعة، وإنما سيتعداه الى الطلب على كل استخدامات الكهرباء، وكذلك الطلب على الغاز الذي يعتبر بديلا عن الكهرباء سواء في عمليات إعداد الطعام أو التدفئة في البلاد التي تستخدمه في هذا الشأن.

وليس من شك في أن انتقال منحنى الطلب بالنسبة للسلع والخدمات التي يمكن أن تعتبر تكميلية للاستخدام الأساسي للكهرباء، له تأثيره على نشاطات انتاج واستخدام هذه السلع والخدمات.

فإذا اضفنا إلى ذلك أن جانبا كبيرا من الصناعات المختلفة تستخدم الكهرباء كمدخل في إنتاجها، فإنه يمكن أن يتبين لنا إلى أي حد يؤثر فرض الضريبة على استهلاك الكهرباء في أثمان السلع والخدمات الأخرى على مستوى الاقتصاد القومي.

ولهذا السبب رأى بعض الكتاب ومنهم « دي فيتي دي ماركو »[1] أن أسلوب التحليل الجزئي لا يصلح لتفسير نقل عبء الضريبة التي تفرض على جميع القطاعات كضريبة عامة.

وعلى هذا الأساس حققت نظرية العبء الضريبي تطورا في اتجاهين[2] :

الأول : وهو ما يسمى بعبء الميزانية أو عبء النفقات العامة
Balanced-Budget Incidence, Expenditure Incidence

والثاني : وهو ما يطلق عليه العبء الفرقي **Differential Incidence**

وتحقق فكرة عبء الميزانية العامة أو عبء النفقات العامة وفقا لهذا الاتجاه ميزة إمكانية حساب الزيادة المطلقة في الدخل الحقيقي الناتجة عن فرض ضريبة معينة وذلك بصورة أكفأ من المحاولة المحدودة للتوصل إلى ذات النتيجة عن طريق تتبع تغيرات الدخل الناتجة عن تغير أسلوب الضريبة.

كما أنه يمكن افتراض أن عبء النفقات العامة يتحقق معه الحياد في توزيع الدخل القومي.

---

(١) انظر : Brochier et Tabatoni, «Economie Financiére » Thémis P.V.F., Paris 1959 p. 276.

(٢) أنظر : Mieszkowski, Peter: Tax Incidence Theory op. cit., p. 1105.
Musgrave R., Musgrave p.: Public Finance in Theory and Practice, op. cit. pp. (379 - 380).

أما بالنسبة لمفهوم العبء الفرقي فيقصد به التغيرات التوزيعية الناتجة عن إحلال ضريبة محل أخرى تدر نفس الحصيلة . ذلك أنه بالرغم من ثبات الحصيلة بالنسبة للضريبة الأخرى ، فإن هذه الضريبة تؤثر في أثمان السلع والخدمات ، وبالتالي في العمالة من خلال التأثير على الطلب الكلي على هذه السلع والخدمات .

والواقع أن فكرة العبء الفرقي يمكن أن تفيد عمليا في الدراسة المقارنة للأنظمة الضريبة المختلفة ، وفي تحديد الطبقات المختلفة التي يمكن أن تعامل كل منها ضريبيا معاملة تختلف باختلاف مستويات دخولها .

وتعتبر الضريبة على القيمة المضافة Value added tax نموذجا للعبء الفرقي ، وقد أشار الكاتب شوب C.S. shoup في ذلك إلى أن هذه الضريبة بعد فرضها على الدخل تتساوى مع الضريبة النسبية ، مع الأخذ في الاعتبار أقساط الإهلاك على رأس المال للمحافظة عليه حيث يتم استبعادها من وعاء الضريبة .

كما أشار شوب أيضا أن الضريبة على القيمة المضافة التي تفرض على الاستهلاك كمية إجمالية منقوصا منها مستلزمات الإنتاج ، والاستثمارات الإجمالية تتساوى مع الضريبة النسبية على الاستهلاك أو الضريبة على المبيعات على السلع الاستهلاكية .

وفي دراسة أحدث لذات الكاتب أوضح أن الضريبة على الأجور تتساوى عموما مع الضريبة على الاستهلاك ، وذلك صحيح على افتراض ان المجتمع يتكون فقط من طبقتين هما العمال والرأسماليين[١] .

وما يعنينا في هذا الشأن هو أنه مع تساوي الحصيلة من كل ضريبتين

---

(١) انظر : Shoup, C.S. «Theory and Background of the value Added Tax, **Proceedings of the National Tax Association, 1955, pp. (6 - 19)., Public** Finance, Chicago 1969.

مختلفتين إلا أن الآثار التي تنجم عن أحدهما تختلف عن الأخرى على مستوى الاقتصاد القومي .

ومع أن الفضل في تطوير نظرية العبء الضريبي يرجع أساسا إلى جهود « مسجريف » Musgrave ، إلا أن هذا التطوير يبدو نظريا أكثر منه عمليا ، ذلك أنه يمكن ارجاع كل من : عبء النفقات العامة ، والعبء الفرقي للضريبة ، وعبء الميزانية العامة إلى فكرة واحدة ترتبط بعبء الميزانية العامة للدولة في جانبي الإيرادات العامة والنفقات العامة .

فالعبء الفرقي مثلا يشير إلى البديل من الضرائب في جانب الإيرادات العامة من الميزانية العامة ، والعبء الفرقي للنفقات العامة يشير إلى البديل من النفقات في جانب النفقات العامة . . . وهكذا .

أما بالنسبة لعبء الميزانية العامة وهو ما يطلق عليه Balanced- Budget Incidence ، فإنه يشير إلى التغير الذي يمكن أن يطرأ على جانبي الميزانية العامة من إيرادات عامة ونفقات عامة في ارتباطها بكيفية استخدام الحكومة لمواردها .

وعلى هذا الأساس فإن هذا التطوير لا يغير كثيرا ـ في نظرنا ـ من مفهوم نظرية العبء الضريبي في هذه الحدود[1] .

على أنه من الأهمية بمكان أن نؤكد من جديد أن هذه الاتجاهات الحديثة في دراسة نظرية العبء الضريبي قد انطلقت من نقطة عجز النظرية التقليدية عن دراسة آثار الضريبة على قطاعات أخرى غير القطاع الذي تفرض فيه ، حيث انصرفت هذه الاتجاهات إلى أن الضريبة تؤثر بالضرورة في منحنيات النفقة والطلب ، وفي مستويات الأثمان وهياكلها ، وفي العمالة وتكوين رأس المال . ويمكن أن نشير في هذا الخصوص إلى كل من عبء الضريبة العامة على

---

(١) انظر في ذات المعنى : Melvyn B. Drauss and Harry G. Johnson The Theory of Tax Expenditure Incidence, A Diagrammatic Analysis, Public Finance, Volume xxxl / xxxl émé Année No. 3 024 1976 pp. (340 - 341).

المبيعات من ناحية ، والضريبة على دخول الشركات من ناحية أخرى ، مع ما تتضمنه هذه الإشارة من تغييرات تحدث في الاقتصاد القومي ككل نتيجة لفرض كل من هاتين الضريبتين :

١ ـ عبء الضريبة العامة على المبيعات[٢] :

The Incidence of General Sales Tax

يختلف مفهوم الضريبة العامة على المبيعات حسب درجة عموميتها ، فقد تعني هذه الضريبة تلك التي تفرض على الناتج الجاري سواء كان سلعا استهلاكية أو سلعا رأسمالية ، وقد تعني المبيعات من السلع الاستهلاكية فقط .

كما قد تفرض هذه الضريبة في المرحلة التي تسبق تسليم السلعة للمستهلك ، أو في صورة ضريبة على القيمة المضافة .

فإذا كان المقصود مثلا هو السلع الاستهلاكية ، فإنه يمكن أن نلمس العلاقة بين الصور المختلفة للضريبة على المبيعات بالنسبة لهذه السلع في مجتمع استهلاكي ، ذلك أن هذه الضريبة تتشابه مع الضريبة على الدخل الكلي أو الضريبة على النفقات الاستهلاكية . . وهكذا .

وفي كل هذه الصور فإن عبء الضريبة يحقق آثاره على الاقتصاد القومي دون اختلاف بينهما .

وطالما أننا نقصر الاشارة على الضريبة العامة على المبيعات بالنسبة للسلع الاستهلاكية ، فإن ذلك يعني استبعاد السلع الرأسمالية . وبافتراض أن معدلات الأجور والنفقات الأخرى تظل في صورتها النقدية كما هي دون تغيير ، فإن أثمان هذه السلع تزداد بقيمة الضريبة المفروضة ، الأمر الذي تصبح معه القوة الشرائية الحقيقية للدخول أقل مما كانت عليه قبل فرض الضريبة .

---

(٢) انظر على وجه الخصوص : Musgrave R. Musgrave P. Public Finance in Theory and Practice, op. cit., pp. (450 - 452).

وبافتراض أن أثمان السلع الرأسمالية لم تتغير كذلك ، فإن أسلوب توزيع الدخول بين السلع الاستهلاكية والسلع الرأسمالية هو الذي يحدد في النهاية الى أي مدى يحدث عبء الضريبة أثره ، فمثلا إذا ارتفعت أثمان السلع الاستهلاكية بواقع ١٠٪ ، فان المستهلكين الذين يستهلكون كل دخولهم يقاسون من نقص قوتها الشرائية بواقع ١٠٪ في حين أن المستهلكين الذين يستهلكون ٨٠٪ من دخولهم يعانون من نقص القوة الشرائية لهذه الدخول بمقدار ٨٪ بدلا من ١٠٪ . . . وهكذا .

وعلى فرض أن بعض الأفراد لا ينفقون أي نسبة من دخولهم على سلع استهلاكية ، وإنما ينفقون كل دخولهم على سلع رأسمالية ، فانهم لا يتأثرون بعبء الضريبة على الإطلاق ، لأن أثمان هذه السلع لم تتغير ، ولهذا فانهم يحصلون على كمية السلع الرأسمالية بنفس القدر قبل فرض الضريبة .

لكن من هو المستهلك الذي يخضع للضريبة ؟

ان تخصيص الدخل كلية أو في جزء منه للإنفاق على السلع الاستهلاكية هو الذي يحدد المستهلك ، ولهذا فان الضريبة على المبيعات بالنسبة للسلع الاستهلاكية تتولد عن طريق المستهلكين .

وطالما أن الدافع للاستهلاك يقل بزيادة حجم الدخل ويتزايد بنقصه فان معدل العبء الضريبي يسلك نفس المنهج بالنسبة لحجم الدخل .

التغيرات النسبية والتغيرات المطلقة للأثمان :

تقتضي النظرة الكلية للاقتصاد القومي فيما يتعلق بعبء الضريبة على المبيعات أن نأخذ بعين الاعتبار آثار هذه الضريبة على أسواق السلع الأخرى التي لم تفرض عليها .

فإذا فرضت الضريبة على قطاع معين ، فإن أثمان منتجات هذا القطاع من السلع والخدمات الاستهلاكية ترتفع بقيمة الضريبة ، ويترتب على ذلك أن

ينتقل منحنى الطلب على السلع والخدمات الأخرى التي لم تفرض عليها الضريبة إلى اليمين ، الأمر الذي ينقص معه حجم إنتاج القطاع الذي فرضت عليه الضريبة خاصة بسبب انتقال عناصر الإنتاج منه إلى القطاع الآخر الذي لم تفرض عليه هذه الضريبة .

لكن إذا كان كل من هذين القطاعين ينتج في ظل قانون النفقة الثابتة ، فإن ثمن منتجات القطاع الأول يزداد بقيمة الضريبة ، في حين تظل أثمان منتجات القطاع الآخر دون تغيير ، ولهذا السبب فإن التغيرات النسبية للأثمان تساوي قيمة الضريبة ، في حين أن هذه التغيرات تقل قليلا عن ذلك في حالة ما إذا كان الإنتاج يتم في هذين القطاعين في ظل قانون النفقة المتزايدة . وفي هذه الحالة فإن نقص إنتاج القطاع الأول نتيجة لفرض الضريبة ينقص بالتالي من نفقة الإنتاج ، ولذلك فان أثمان منتجات هذا القطاع ترتفع ولكن بما يقل عن مقدار الضريبة . وبالإضافة الى ذلك فان تزايد انتاج القطاع الأخير يزيد من نفقة إنتاجه الأمر الذي تصبح معه إثمان منتجات هذا القطاع أعلى عن مستواها قبل فرض الضريبة .

ولهذه الأسباب فإن أثمان منتجات القطاع الأول بالنسبة لأثمان منتجات القطاع الأخير تنقص بأقل من مقدار الضريبة .

ولكن طالما أن أثمان منتجات القطاع الأخير تزداد ـ كما رأينا ـ فإن مستهلكي منتجات هذا القطاع سيدفعون إثماناً اعلى عن ذي قبل لهذه المنتجات ،وبالتالي فانهم يتحملون بجزء من عبء الضريبة .

على أنه إذا كان الانتاج يتم في القطاعين السالف الإشارة اليهما تحت ظروف قانون النفقة الثابتة ، فإن التغيرات النسبية لأثمان منتجات هذين القطاعين سوف تتجه إلى أعلى بمقدار الضريبة ، ولن يتحمل مستهلكو منتجات القطاعات الأخرى أي جزء من العبء الضريبي .

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن ما يحدث للأثمان النسبية لمنتجات السلع

والخدمات التي تنتج في هذين القطاعين يتوقف على ظروف مرونة الطلب والعرض في أسواق منتجات هذين القطاعين ، وبمعنى أدق فان ما يحدث لهذه الأثمان يتوقف على مدى مرونة طلب وعرض السلعة أو الخدمة من القطاع الأخير كبديل لذات السلعة من القطاع الأول ، ودرجة كمال هذا البديل ، سواء في إشباع حاجة المستهلك أو في إنتاج هذه السلعة أو تلك من خلال تغيرات نفقة إنتاجها .

وإذا كان من المتوقع ان تتعقد مشكلة التغيرات النسبية للأثمان بتعدد القطاعات المختلفة ، فإن القول بأن توزيع العبء الضريبي يقتصر على السلع التي خضعت للضريبة يختلف هو الآخر ـ من ناحية أخرى ـ باختلاف ما إذا كانت السلعة الخاضعة للضريبة كمالية أو ضرورية ، فإذا كانت هذه السلعة كمالية فان عبء الضريبة يميل إلى أن يكون تصاعديا حيث يتزايد الدخل . أما إذا كانت السلعة ضرورية ، فإن العبء يميل إلى أن يكون تنازليا حيث يتناقص بتناقص الدخل .

ونظرا لأن فكرة السلع الضرورية والكمالية مسألة نسبية وتختلف باختلاف الزمان والمكان ، وحيث إنه يمكن رد هذه الفكرة إلى وجود البديل ، ودرجة توافره ، ومدى إحلاله محل السلعة الاصلية في إشباع الحاجات ، فإنه يمكن الاستغناء عن هذه الفكرة كعامل يؤثر على الأثمان النسبية للسلع والخدمات والاكتفاء بفكرة وجود البديل ودرجة كماله في اشباع الحاجات المختلفة .

أما فيما يتعلق بالتغيرات المطلقة لأثمان السلع والخدمات ، فإنه تجدر الإشارة إلى أن الضريبة العامة على المبيعات من السلع الاستهلاكية لا يتم نقلها في صورة زيادة مطلقة في أثمان السلع والخدمات التي خضعت لهذه الضريبة ، ذلك أنه اذا ظلت أثمان عناصر الانتاج دون تغيير ، فإن فرض الضريبة يؤدي إلى زيادة ثمن السلع والخدمات التي خضعت لهذه الضريبة في الوقت الذي تظل معه نفقة إنتاج وأثمان السلع التي لم تفرض عليها الضريبة دون تغيير ، وهذا بافتراض خضوع الإنتاج لقانون النفقة الثابتة .

وفي هذا الخصوص يثور سؤال مؤداه هل هناك احتمال لأن يظل ثمن السلع والخدمات الخاضعة للضريبة دون أي تغيير؟ ويرى « مسجريف » Masgrave ردا على هذا التساؤل أنه يترتب على فرض الضريبة على منتجات القطاع الأول أن يزداد الطلب على منتجات القطاع الآخر ، فيقل إنتاج القطاع الأول ، وتنخفض أثمان عناصر الإنتاج به قبل أن تنتقل هي الأخرى إلى مجالات انتاج القطاع الآخر الذي لم تفرض عليه الضريبة . ويترتب على انتقال عناصر الانتاج إلى القطاع الآخر انخفاض أثمان السلع والخدمات بهذا القطاع ، وقد سبق أن رأينا أن الدخل الحقيقي لمستهلكي السلع التي تنتج في هذا القطاع لن يتأثر في الوقت الذي يتغير معه الدخل الحقيقي لمستهلكي السلع التي تنتج في القطاع الذي فرضت عليه الضريبة .

ويعني ذلك أن ما يحدث في هذه الحالة هو تغير نسبي في أثمان السلع والخدمات وليس تغيرا مطلقا في أثمانها .

نقل الضريبة العامة على المبيعات إلى الخلف :

رأينا أن الضريبة العامة على المبيعات بالنسبة للسلع الاستهلاكية يتم نقلها إلى الأمام من خلال زيادة أثمان هذه السلع حيث يتحملها المستهلك ، لكن هل يتصور نقل عبء هذه الضريبة إلى الخلف ؟

الواقع أنه يمكن نقل هذه الضريبة إلى الخلف ، إلى أصحاب عناصر الإنتاج ، ويتم ذلك بتوافر شرطين ، الأول : إذا كان عرض هذه العناصر ثابتاً أي غير مرن ، والثاني : إذا كانت معظم المشروعات تختار هذا الطريق وتحاول فعلا نقل عبء الضريبة إلى عناصر الإنتاج أي إلى الخلف .

لكن إذا كان عرض عناصر الإنتاج مرنا ، فان أثمان هذه العناصر لن تنقص كما يريد ذلك أصحاب هذه المشروعات .

وفي الوقت الذي يعتمد فيه نقل عبء الضريبة على المبيعات إلى الخلف

على هيكل الأسواق بالنسبة لعناصر الانتاج ، والسلوك المتبادل لمنحني العرض والطلب ، فان نقل عبء هذه الضريبة إلى الأمام يعتمد بالإضافة إلى ظروف مرونة العرض والطلب على موقف الحكومة إزاء عملية نقل العبء الضريبي ، ذلك أن نقص مكافآت عناصر الإنتاج يمثل عبئاً أكبر من نقل العبء الضريبي إلى الأمام عن طريق زيادة ثمن السلعة أو الخدمة بقيمة الضريبة ، خاصة وأن الطبقات الاجتماعية ليست متساوية إزاء العبء الضريبي .

وإذا كان فرض الضريبة يحدث أثره كما رأينا في رفع أثمان السلع والخدمات الاستهلاكية ، فهل يعزي الارتفاع العام في الأثمان فعلا الى فرض الضريبة ؟

أجاب ديو Due[1] بحق على هذا التساؤل بأن ذلك لا يحدث استجابة لفرض الضريبة وإنما يرجع أساسا إلى اتخاذ اجراءات نقدية معينة من جانب السلطة المختصة ، ولعل ذلك يرجع إلى تشابك الآثار الاقتصادية حيث يصعب تحديد آثار الضريبة تحديدا دقيقا ، خاصة إذا تعلق الأمر بدراسات تطبيقية عن موضوع نظرية العبء الضريبي .

أثر الزمن على عبء الضريبة العامة على المبيعات :

تتم معظم تحليلات نقل عبء الضريبة العامة على المبيعات على أساس السلوك الحدي لكل من المنتجين والمستهلكين خلال الفترات الزمنية المختلفة السالف الإشارة اليها ، في حين أن الواقع قد يخالف هذا الأساس ، فتعظيم الربح من جانب المنتجين أو المنفعة من جانب المستهلكين من خلال هذه الفترات ليس هو القاعدة دائما ، ذلك أن المنظمين أو رجال الأعمال كثيرا ما يفضلون توسيع نطاق السوق أمام السلع أو الخدمات التي ينتجونها أو يبيعونها بهدف أكبر هو زيادة رقم أعمالهم .

---

(١) انظر : Due. J. F. Sales Taxation and the Consumer, The American Economic Review «Communications», vol - llll No. 6 December 1963 pp. (1078 - 1084).

ولقد بنى بعض الكتاب[٢] تحليلهم لنقل عبء الضريبة على المبيعات بافتراض ان هدف البائعين هو تحقيق أعلى رقم أعمال من نشاطهم طالما أنهم مقتنعون بما حققوه فعلا من أرباح ، ولهذا فانهم يفترضون أن منحنى الطلب يظل كما هو خلال الفترات المختلفة قبل وبعد فرض الضريبة ، فطالما أن المنظم يستهدف أساسا تعظيم المبيعات الإجمالية سواء تضمنتها الضريبة أم لا ، فإنه في النهاية سوف يمتص الضريبة كلية في حالة فرضها دون تأثير على منحنى الطلب على السلع التي ينتجها أو يبيعها .

ومع أن هذا الفرض قد يحدث في الواقع ، الإ أننا نرى أن طبيعة المشروع الرأسمالي هي تحقيق هدف أساسي ونهائي وهو تعظيم الربح ، ومن هنا فان المنتج أو البائع يقوم بنقل جزء على الأقل من عبء الضريبة على المبيعات إلى المستهلكين، ويتحدد هذا الجزء على ضوء ظروف مرونة العرض والطلب السالف الإشارة اليها ، وفي هذا فإن الزمن يلعب دورا مؤثرا على الأقل بالنسبة لعنصر المرونة ، ذلك أن المرونة تزداد بزيادة عنصر الزمن وتقل بنقصه ، الأمر الذي يتعين معه عدم إغفال اثر الزمن على عبء الضريبة .

ونتابع بعد ذلك الإشارة الى عبء الضريبة على دخول الشركات .

٢ ـ عبء الضريبة على دخول الشركات أو الأرباح :

The Incidence of Corporation Income Tax

تخضع أرباح الشركات للضريبة كما تخضع لها دخول الأفراد ، وتجمع بعض القوانين الضريبية بين هذه الأرباح والدخول تحت نظام ضريبي واحد كما هو الحال في مجموعة القوانين الضريبية بالولايات المتحدة الأمريكية ، ولذلك تسميها هذه القوانين بالضريبة عل دخول الشركات ـ

The Corperation Income Tax

ولقد حظى موضوع عبء الضريبة على دخول الشركات بمناقشات

---

(٢) انظر : Somers H. M. «Theoretical Framewark of sales and use Taxation ». Proceedings N T A 1961 p. 609.

مستفيضة بين الاقتصاديين ورجال الأعمال والسياسيين ، وخاصة في الستينيات، ومع ذلك لم تصل هذه المناقشات حتى اليوم إلى كشف أبعاد هذا الموضوع تماما[١] .

وإذا كانت تحليلات العبء الضريبي ليست كثيرة التعقيد بالنسبة لضريبة عامة أخرى تفرض على الدخول المتولدة من رأس المال أو العمل بسبب إمكانية تجنب هذه الضريبة عن طريق مزاولة نشاطات أخرى لا تخضع لها ، فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة للضريبة على دخول الشركات خاصة وأنه لا يتم مزاولة بعض الأنشطة إلا من خلال شركات تخضع دخولها لهذه الضريبة .

ويمكن أن نشير باختصار إلى عبء هذه الضريبة سواء في سوق المنافسة الكاملة أو في سوق الاحتكار في ظل النظرية النيوكلاسيكية (الحديثة) كما يلي :

أ ـ عبء الضريبة في سوق المنافسة الكاملة :

عبء الضريبة في الفترة القصيرة :

سبق أن رأينا أن الفترة القصيرة هي الفترة التي لا يمكن معها تغيير عناصر الانتاج الثابتة كالمباني والآلات ، وإن كان يمكن تغيير عناصر الإنتاج المتغيرة كالأجور والمواد الأولية . وإذا افترضنا أن الاقتصاد القومي مكون فقط من

(١) انظر :

— James M. Buchanan, Marilyn R. Flowers, The Public Finance, R.D. Irwin U.S.A. 1975 pp. (290 - 299).

— Musgrave R., Musgrave P. Public Finance in Theory and Practice, op. cit., pp. (415 - 429).

— Arnold C. Harberger «The Incidence of The Corporation Income Tax,» Journal of political Economy lxx (june, 1962), pp. (215 - 240).

— Marian Krzyzaniak, Pichard Musgrave, The Shifting of The Corporation Income Tax, op. cit.

— R. J. Gordon, «Incidence of Corporation Income Tax» American Economic Review, vol - lvll (September 1967) pp. (713 - 58).

قطاعين أو صناعتين ، فإنه إذا فرضت هذه الضريبة على دخول الشركات في القطاع الأول ، فإن ذلك يعني أن أصحاب رأس المال المستثمر في هذا القطاع - كعنصر ثابت - يتحملون عبء هذه الضريبة ، ولا يستطيعون تفاديها في هذه الفترة القصيرة حتى ولو أرادوا التخلص من أصولهم الرأسمالية عن طريق بيعها وتحويل استثماراتهم إلى القطاع الآخر الذي لم تفرض عليه هذه الضريبة .

وتنشأ بهذه المناسبة اذا ما يسمى بظاهرة استهلاك الضريبة التي سلفت الإشارة إليها .

عبء الضريبة في الفترة الطويلة :

وإذا افترضنا ابتداء أن عرض رأس المال في الصناعة ككل ثابت وأن عرض رأس المال بالنسبة لكل قطاع في نفس الوقت كبير المرونة وذلك بسبب الفترة الطويلة التي تسمح بتحركه من قطاع إلى آخر حسب حجم العائد الذي يمكن أن يحققه ، وإذا افترضنا كذلك أن الاقتصاد القومي مكون من قطاعين أو صناعتين فقط ، فإنه إذا فرضت الضريبة على دخل رأس المال المتولد من القطاع الأول ، فإن العائد الصافي في هذا القطاع سوف ينقص الأمر الذي يتدفق معه رأس المال من هذا القطاع إلى القطاع الآخر .

ونتيجة لذلك فإن الناتج في القطاع الأول سوف ينقص ، وسترتفع أثمان المنتجات في هذا القطاع ، ويزداد معدل العائد الإجمالي بالنسبة لرأس المال الباقي به .

وعلى عكس ما يحدث بالقطاع الأول ، فإن الناتج سيزداد بالقطاع الثاني ، فضلا عن أنه سيتناقص به في نفس الوقت معدل العائد الإجمالي لرأس المال . ويظل يتدفق رأس المال من القطاع الأول إلى الدرجة التي يتساوى فيها صافي عائد رأس المال في القطاع الأول مع صافي عائد رأس المال في القطاع الآخر حيث لم تفرض عليه الضريبة ، وذلك بافتراض قيام سوق المنافسة الكاملة من ناحية وعدم وجود عوائق أمام انتقال رأس المال من ناحية أخرى .

وفي هذه الحالة فإن عبء الضريبة ينتشر في هذين القطاعين ، ويعني ذلك أن عبء الضريبة قد انتقل جزئيا إلى القطاع الآخر ليتحمل به كذلك رأس المال الذي لم تفرض عليه الضريبة ، أي أن المستثمرين عموما في الفترة الطويلة يشاركون في تحمل عبء الضريبة في القطاع الأول الذي فرضت به هذه الضريبة في القطاع الثاني الذي انتقل إليه جزء من هذا العبء .

وكنتيجة عامة ، فإن فرض الضريبة يؤدي إلى نقص عائد رأس المال عموما على مستوى الاقتصاد القومي .

وجدير بالذكر أن نشير أن إلى نقص الإنتاج بالقطاع الأول نتيجة لفرض الضريبة ، وانتقال رأس المال الى إلقطاع الآخر ، يترتب عليه زيادة الطلب على رأس المال بالنسبة للطلب على عنصر العمل والعكس بالعكس ، إذ يتوقف ذلك على الدور الذي يلعبه كل منهما في العملية الإنتاجية . فاذا كان القطاع الآخر يستخدم عنصر رأس المال بكثافة أكبر من عنصر العمل ، فإن الطلب على رأس المال سيزداد عن الطلب على العمل الأمر الذي يزداد معه عائد رأس المال قبل فرض الضريبة ، وفي نفس الوقت يتناقص عنصر العمل . وهنا يتناقص العائد الصافي لرأس المال بما يقل عن قيمة الضريبة ، كما تتحمل الأجور جزءاً من عبء هذه الضريبة .

أما إذا كان القطاع الآخر يستخدم عنصر العمل بكثافة أكبر من عنصر رأس المال ، فان كاسبي الأجور سيجدون أن عائد عنصر العمل يزداد بالنسبة لعائد رأس المال الذي يتناقص في هذه الحالة بما يزيد عن مقدار الضريبة .

وبالنظر الى ظروف العملية الإنتاجية ، فإن ما يحدث من تغييرات بالنسبة لعوائد عوامل الإنتاج يتوقف على :

١ ـ نسب الجمع بين عنصري رأس المال والعمل في القطاعين اللذين يتكون منهما ـ فرضا ـ الاقتصاد القومي .

٢ ـ مدى مرونة البديل سواء من رأس المال أو العمل في هذين القطاعين .

وقد أضاف هاربرجر[1] Harberger إلى ذلك شرطا ثالثا هو مدى مرونة البديل من منتجات القطاع الأول ليحل محل منتجات القطاع الآخر في إشباع حاجة المستهلك .

عبء الضريبة وأثره على الأثمان :

رأينا أنه نتيجة لفرض الضريبة بالقطاع الأول تناقص الإنتاج بهذا القطاع ، وترتب على ذلك انتقال رأس المال إلى القطاع الآخر ، ومعنى ذلك أن أثمان منتجات القطاع الأول سوف تزداد في حين تنخفض أثمان منتجات القطاع الآخر الأمر الذي ينخفض معه الدخل الحقيقي للأسر التي تخصص جانبا كبيرا من دخلها للإنفاق على منتجات القطاع الأول في حين يزداد الدخل الحقيقي لتلك الأسر التي تخصص جانبا كبيرا من دخلها للإنفاق على منتجات القطاع الآخر .

وعليه إذا كان الوزن النسبي للدخول المرتفعة كبيرا ويخصص أساسا للإنفاق على منتجات القطاع الأول ، فإن ذلك يعني أن الضريبة على دخول الشركات ضريبة تصاعدية وذلك بالنظر إلى مصدر الدخل .

ونشير بعد ذلك إلى عبء الضريبة في سوق الاحتكار .

ب ـ عبء الضريبة في سوق الاحتكار :

تستهدف المشروعات عموما سواء في ظل أسواق المنافسة الكاملة ، أو في

---

(١) انظر : Arnold C. Harberger. «The Incidence of The Corporation Income Tax» The Journal of Political Economy June 1962, reprinted in Arnold c. Hargerger, Taxation and welfare, Little Brown, 1974 pp. (135 - 162).

ظل أسواق الاحتكار تحقيق أقصى ربح ممكن . ولهذا فإنه إذا فرضت الضريبة على دخول الشركات كنسبة من أرباحها ، فإنه من الطبيعي أن تعمل هذه الشركات على أن تحقق أكبر قدر ممكن من أرباحها الإجمالية ، ذلك أنه إذا كان معدل الضريبة مثلا هو ٤٨٪ من الربح ، فإن النسبة الباقية وهي ٥٢٪ من ربح اجمالي قدره ٥ ملايين جنيه أفضل من ذات النسبة من ربح اجمالي قدره ٤ ملايين جنيه .

ولهذا فإن تحقيق أقصى ربح ممكن من خلال ناتج معين وثمن معين لهذا الناتج قبل فرض الضريبة سيظل أفضل للمنتج أو البائع حتى بعد فرض الضريبة . وبمعنى آخر فإن المحتكر وهو يرى أن أرباح الشركة التي يحتكرها تتناقص بقيمة الضريبة ، فإنه قد لا يعمل على نقل هذه الضريبة ـ من خلال رفع الثمن ـ الى المستهلكين ،ويظل في نفس الوقت محققا ربحا كبيرا ، وهو يتبع هذا الأسلوب أحيانا إذا حرص أن يضع ثمنا للسلعة التي ينتجها أو يبيعها عند مستوى يحقق له اشباعا معينا في الحصول على الربح ، وليس تعظيما لهذا الربح .

ومع ذلك فإن المنتج المحتكر إزاء فرض الضريبة يضع أمامه هدفا أساسيا هو تحقيق أقصى ربح ممكن ، ولذلك فانه يبدأ باستغلال موقعه الاحتكاري من خلال إنقاص الكمية التي ينتجها أو يبيعها لتحقق له إمكانية رفع الثمن حتى لا يتأثر مستوى ربحه بقيمة هذه الضريبة .

فإذا كان المحتكر أكثر من شخص واحد ، وهو ما يسمى باحتكار القلة Oligopoly ، فإن الأمر يختلف عن سوق الاحتكار الكامل ، ذلك أن الثمن في هذه الحالة يتحدد وفقا لإرادة المحتكر القائد لهذه المجموعة في قطاع معين او صناعة معينة . فاذا حاول أحد المحتكرين العاديين من هذه المجموعة أن ينفرد بتحديد ثمن أعلى لسلعة معينة ينتج جانبا منها ، فإنه سيتعرض للخسارة إذ سيدخل في منافسة مع غيره الذين يبيعون بثمن أقل ضمن هذه المجموعة الاحتكارية .

وبالرغم من ذلك ، فإنه إذا قام أحد المحتكرين برفع ثمن السلعة التي ينتجها على أثر فرض ضريبة معينة عليه ، فانه سيجد من باقي أفراد المجموعة الاحتكارية تضامنا معه درءا لما يتهددهم من نقص في ارباحهم ، وذلك دون أن يتعرض لمنافسة من جانبهم . وهنا ينتقل عبء الضريبة إلى الأمام ليتحمله المستهلكون لهذه السلعة أو الخدمة .

ومع هذا فانه قد يترتب على رفع ثمن السلعة أو الخدمة نقص في حجم المبيعات منها الأمر الذي يؤثر من جديد على هدف تعظيم الربح ، وهنا يضطر المحتكر لأن يتحمل جانبا من عبء الضريبة ليتدارك هذا النقص من ناحية ويظل محققا لأكبر نسبة ممكنة من الربح كهدف نهائي من ناحية أخرى .

الجوانب السلبية لأسلوب التحليل الكلي :

سبق أن رأينا أن أسواق السلع والخدمات في اقتصاد معين يرتبط كل منها بالأخرى حيث تحدث بينها تأثيرات متبادلة ، ولذلك قيل بأن أثر فرض الضريبة على توازن سوق سلعة معينة لا يقتصر على شكل هذه السوق وإنما يؤثر كذلك في أسواق السلع والخدمات الأخرى بباقي قطاعات الاقتصاد القومي . ونتيجة لذلك فإن اسلوب التحليل الجزئي الذي ينصرف إلى تفسير التأثيرات المختلفة بالنسبة لنقل العبء الضريبي في قطاع أو صناعة معينة لم يعد يصلح لتفسير العبء الضريبي على مستوى الاقتصاد القومي ومن هنا تم اللجوء إلى أسلوب التحليل الكلي .

وبالرغم من أن اسلوب التحليل الكلي الذي سلفت الاشارة اليه يأخذ في اعتباره الاقتصاد القومي في مجموعه متداركا في ذلك ما قصر عنه أسلوب التحليل الجزئي فإنه يغفل من ناحية اخرى دراسة الآثار المباشرة لعملية نقل العبء الضريبي بين المكلف القانوني والمكلف الفعلي بها ، وهي موضوع الاسلوب الأخير ، ذلك أنه إذا كان التحليل الكلي يهتم بدراسة التغييرات التي تحدث في توزيع الدخل نتيجة لفرض ضريبة معينة ، فإن هذا الموضوع يختلف

في أبعاده عن ردود الفعل التي تحدث نتيجة لفرض هذه الضريبة على مكلف أو أكثر ، وهو ما يفتقده أسلوب التحليل الكلي .

ولهذا فإن أسلوب التحليل الكلي يركز أساسا على دارسة آثار النفقات العامة وقد سبق أن رأينا أن هذا الربط يكون مكانه الطبيعي في إطار نظرية المالية العامة ككل وليس دراسة الآثار التي تنفرد الضريبة بإحداثها .

ومن ناحية أخرى فإنه يصعب في الواقع تحديد آثار فرض الضريبة على القطاعات المختلفة بالاقتصاد القومي تحديدا دقيقا وذلك بسبب تشابك الحياة الاقتصادية وتأثيرها بعوامل متعددة تتداخل مع بعضها ، الأمر الذي يكون معه تحديد هذه الآثار من خلال أسلوب التحليل الكلي مجرد مؤشر عام لهذه الآثار .

وأخيرا فإن ما سبق أن نسب لأسلوب التحليل الجزئي من قصور في فهم وتفسير الواقع الاقتصادي الرأسمالي قائم أيضا بالنسبة لأسلوب التحليل الكلي ، حيث عجز هذا الأسلوب بدوره عن حل مشاكل هذا الاقتصاد وأبرزها مشكلة التضخم في ثنايا الركود التي يعاني منها هذا الواقع .

ونتابع بعد ذلك الإشارة إلى النظام الضريبي الراهن بالاقتصاد الكويتي .

ملحق الفصل الثاني

النظام الضريبي الراهن بالاقتصاد الكويتي

تتكون الإيرادات غير النفطية بالاقتصاد الكويتي من حصيلة الضرائب على صافي الدخل والأرباح، والضرائب والرسوم على السلع والخدمات، والضرائب والرسوم على التجارة والمعاملات الدولية، وذلك فضلا عن إيرادات رسوم نقل الملكية، والرسوم المتنوعة، والإيرادات الرأسمالية.

ويشير الجدول رقم (٨) إلى هذه الإيرادات ، وإن كانت الضرائب على صافي الدخل والأرباح تحتفظ بالوزن النسبي الأكبر بالنظر إلى الإيرادات العامة

الأخرى، نفطية وغير نفطية حتى عام ١٩٧٥/٧٤، ومع هذا فإن الوزن النسبي قد انخفض بعد ذلك لصالح الإيرادات النفطية التي يتضمنها ذات الجدول.

جدول رقم (٨)

إلى أقرب مليون دينار وبالأسعار الجارية

السنوات	بيع النفط والغاز والمنتجات المكررة	٪	الضرائب على صافي الدخل والأرباح	٪	الضرائب والرسوم على السلع والخدمات	٪	الضرائب والرسوم على التجارة والمعاملات الدولية	٪
٧٠/٦٩			٢٠٣,٩	٦٦,٥	٧٦,٩	٢٥,١	٧,٨	٢,٦
٧١/٧٠			٢١٥,٧	٦٢,٧	٨٢,٧	٢٤,١	٧,٩	٢,٣
٧٢/٧١			٢٤٠,٥	٦٢,٧	١١٣,٩	٢٩,٧	٨,٦	٢,٣
٧٣/٧٢			٣٨٦,٩	٧٠,٥	١١٩,٦	٢١,٨	٩,٦	١,٨
٧٤/٧٣			٤١٢,٣	٧٠,١	١٣٢,١	٢٢,٥	١١,٥	١,٩
٧٥/٧٤	١٣٠٨	٦١,٧	٤٥٠,١	٢١,٢	٢٩٨,٨	١٤,١	١٧,٢	٠,٨
٧٦/٧٥	٢٥٧١,٤	٧٠,٨	٧٦٦,٨	٢١,١	١٨٩,٥	٥,٢	٣١,٢	٠,٩
٧٧/٧٦	٢٤٥٧,٢	٩٠,٨	١٠٩,٢	٤,٠	٣٣,٠	١,٢	٤١,١	١,٥
٧٨/٧٧	٢٣٠٠,٩	٨٤,٨	٢٥٧,٧	٩,٥	١٧,٣	٠,٦	٤٥,٤	١,٧
٧٩/٧٨	٢٩٣٨,٧	٨٩,٥	٧٩,٤	٢,٤	١٩,٠	٠,٦	٤٦,٣	١,٤
٨٠/٧٩	٥٧٩٣,٣	٩٤,٣	١٣٢,٨	٢,٨	١٥,٨	٠,٢	٥٤,٠	٠,٩
٨١/٨٠ (ميزانية)	٤٣١٣,٤	٩٣,٠	١٣٧,٦	٣,٠	٤٣,٥	٠,٩	٤٧,٤	١,٠
٨٢/٨١ (ميزانية)	٤٨٦٨,٥	٩٢,٢	١٧٧,٩	٣,٤	٥١,٣	١,٠	٥٦,٨	١,١

المصدر: بيان وزير المالية عن مشروع ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية والميزانيات الملحقة والمستقلة عن السنة المالية ١٩٨١/٨٠، ١٩٨٢/٨١.

- وزارة المالية، الإيرادات والمصروفات خلال عشر سنوات، جدول رقم (٢).

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن أعلى نسبة وصلتها الضرائب على صافي الدخل والأرباح هي كما يوضحها هذا الجدول ٧٠,٥٪ من إجمالي الايرادات في عام ١٩٧٢/ ١٩٧٣، ٧٠,١٪ في عام ١٩٧٤/٧٣.

كما كانت أعلى نسبة حققتها الضرائب والرسوم على السلع والخدمات من

إجمالي الايرادات العامة هي ٢٢,٥٪ وذلك في عام ١٩٧٤/٧٣.

أما الضرائب والرسوم على التجارة والمعاملات الدولية فقد وصلت نسبتها القصوى إلى الإيرادات العامة ١,٩٪ في عام ١٩٧٢/٧١.

وتكشف إذا هذه الأرقام عن احتفاظ الضرائب على صافي الدخل والأرباح، والضرائب والرسوم على السلع والخدمات بمركز الأهمية حتى عام ١٩٧٥/٧٤.

ونظرا لأن الضرائب والرسوم على السلع والخدمات لا تتضمن ضرائب معينة، وإنما تشتمل -كما يوضح ذلك الدليل النمطي للحسابات الصادر بالتعميم رقم ١٤ لسنة ١٩٨٠- رسوم امتياز من شركات النفط وشركة الزيت العربية المحدودة، ورسوم قيد وتسجيل الشركات وطلبات الترخيص، فإنه يمكن على هذا الأساس أن نحدد الهيكل الضريبي في الاقتصاد الكويتي بالضرائب الآتية:

أولا: الضرائب على صافي الدخل والأرباح: وتتضمن:
(أ) ضريبة الدخل المفروضة على شركات النفط.
(ب) ضريبة الدخل المفروضة على غير شركات النفط.
ثانيا: الضرائب والرسوم على التجارة والمعاملات الدولية.
ونشير فيما يلي بإيجاز إلى كل من أنواع هذه الضرائب.

أولا: الضرائب على صافي الدخل والأرباح:
(أ) ضريبة الدخل المفروضة على شركات النفط(١).

كان استخدام النفط الخام يجري مباشرة بواسطة الشركات النفطية الكبرى العاملة في الكويت، وبالتالي فإنه لا توجد أسواق فعلية ذات أسعار فعلية بالنسبة

---

(١) انظر:
- بيان وزير المالية للسنوات المالية ١٩٦٨/٦٧ - ٧٨/٧٧.
- التقرير الاقتصادي للبنك المركزي، اعداد مختلفة.
- سارة أحمد الدويسان، تطور النظام المالي العام في الكويت ٦٦ / ٦٧ - ١٩٧٦/٧٥. رسالة ماجستير قدمت إلى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بالقاهرة ١٩٧٩ صفحة ١٤٠ وما بعدها.

للقسم الأكبر من النفط الخام. ولهذا فإن الشركات كانت تلجأ إلى استخدام نظام الأسعار المحتسبة وفقا لأساس أو آخر لتخدم عددا من الأغراض من أهمها تحديد إجمالي الربح الخاضع للضريبة، ولأغراض المحاسبة الداخلية، ويعرف ذلك في حينه بالسعر المعلن، ويفترض على أساسه أن المعاملات التي يجري تحويلها بين الشركات العاملة والدول صاحبة الثروة تتم وفقا لهذا السعر.

وتكون الضريبة على هذا الأساس عنصرا في السعر المعلن، وإن كان هذا السعر يختلف عن سعر السوق على أساس يخص المعاملات التي تتم بين الحكومة والشركات العاملة في حقول نفط الكويت.

ونظرا لأن السعرالمعلن كان الأساس المعتمد للضريبة، فإن ذلك يعني أن الضريبة تتوقف على سعر غير فعلي تلعب فيه الاعتبارات الخاصة بصالح شركات النفط العاملة دورا كبيرا، فضلا عن تعرض الدولار أو الجنيه الاسترليني اللذين يحدد بهما هذا السعر لهزات نقدية تنعكس على العملات الوطنية المرتبطة بهما.

ومع ذلك، فإنه قد تم اتخاذ بعض الإجراءات وخاصة خلال عام ١٩٧٥/٧٤ تمثل تقدما في مواجهة شركات النفط، منها تحديد نسبة ٦٠٪ للحكومة من العمليات والحقوق البترولية ضمن اتفاقيات المشاركة التي تعقدها الشركات العاملة في مجال النفط، فضلا عن زيادة الضريبة على حصة الشركات الأجنبية من النفط.

ويتم تحديد الربح من خلال تحديد النفقة التي تتضمن جميع مستلزمات الإنتاج من وقود وزيوت ومواد أولية وعمالية ومقابل إهلاك رأس المال، وذلك كما يلي(١):

إجمالي الأرباح (بما فيها الضرائب) = إجمالي الدخل (قيمة النفط الخام)- نفقة الانتاج.

---

(١) انظر : دكتور رياض الشيخ ، خصائص نظام الموازنة العامة لدولة الكويت محاضرة ألقيت بالجمعية الاقتصادية الكويتية ابريل ١٩٧٣ .

الربح موضوع الضريبة = إجمالي الدخل (قيمة النفط الخام)ـ (نفقة الانتاج+ رسوم الامتياز).

وقد كانت الضريبة تفرض بنسبة مئوية من الربح الخاضع للضريبة (ضريبة قيمية)، والمثال التالي يوضح أسلوب فرض الضريبة على أساس بيان مفردات النفقة كما جاء في نتائج إحصاء الإنتاج الصناعي عام ١٩٧٤.

قيمة الانتاج الاجمالي (قيمة النفط الخام)		= ١٠٠٪
قيمة المستلزمات الخدمية والصناعية	(٪)	= ٠,٩
قيمة المستخدمات من العمالة	(٪)	= ١,٣
مجموع جزئي	(٪)	= ٢,٢
قيمة مقابل إهلاك الأصول	(٪)	= ٠,٦
قيمة مجموع المستخدمات	(٪)	= ٢,٨
إجمالي الأرباح بما فيها الضريبة	(٪)	= ٩٧,٢
المجموع		= ١٠٠,٠

وعلى أساس أن نفقة الإنتاج متفق عليها بين الشركات والحكومة وأن رسوم الامتياز قد زادت إلى ٢٠٪ في نوفمبر ١٩٧٤ بدلا من ١٢,٥٪، وأن ضريبة الدخل قد ازدادت نسبتها من ٥٥٪ الى ٨٥٪، فإنه يمكن التوصل إلى نصيب كل من الشركات والحكومة في الأرباح كما يلي:

نفقة الإنتاج	(٪)	= ٢,٨
تضاف إليها رسوم الامتياز	(٪)	= ٢٠,٠
المجموع	(٪)	= ٢٢,٨
الربح موضوع الضريبة	(٪)	= ٧٧,٢
الضريبة بنسبة ٨٥٪		= ٦٥,٦

نفقة الإنتاج شاملة رسوم الامتياز والضريبة

على الأرباح = ٢,٨ + ٢٠,٠ + ٦٥,٦ = ٨٨,٤٪ من السعر المعلن.

ويبلغ نصيب الشركات بعد دفع الضريبة وهلاك رأس المال ١١,٦،
ويبلغ نصيب الحكومة شاملا الضرائب على الأرباح ورسوم الامتياز ٨٥,٦٪ من السعر المعلن.

وفي هذا ارتفع نصيب الحكومة في عام ١٩٧٤ عما كان عليه الوضع قبل ذلك وبالتحديد منذ عام ١٩٦٩، وذلك قبل زيادة رسوم الامتياز والضريبة على الأرباح.

ضريبة الدخل المفروضة على شركات النفط: نظرة مختلفة

يثور بالنسبة لهذه الضريبة، وعلى نحو ما عرضنا، سؤال مؤداه هو ما إذا كانت تلك الضريبة تفرض على دخل بمعناه الاقتصادي، وما إذا كانت هي في حد ذاتها تعتبر ضريبة؟

الواقع أن موارد النفط لا تعتبر دخلا بالمعنى الاقتصادي لأنها محصلة نشاط استخراجي وليس نشاطا إنتاجياً بالمعنى الضيق.

وترتيبا على ذلك فإن ما يزيد عن حاجة الدولة من هذه الموارد لا يعتبر فائضا إنتاجيا، إذ أن الفائض لا يكتسب صفته هذه إلا بالارتكاز على الناتج الصافي الذي يحققه مجتمع معين في فترة ما وفي ظل فن إنتاجي معين وظروف اجتماعية محددة، وحيث يزيد هذا الناتج الصافي عما يعد استهلاكا ضروريا للمنتجين. ومع ذلك فإنه يمكن اعتبار هذه الموارد النفطية من قبيل الدخول الريعية التي تعتبر صورة من صور الفائض الاقتصادي.

وعليه فإن المورد المالي الذي يتولد عن نشاط استخراجي مما يزيد عن حاجة الدولة لا يعتبر فائضا اقتصاديا على هذا الأساس.

وإذا كانت الضريبة تتمثل في المبالغ التي تستأديها الدولة نقدا و جبرا من الأفراد طبيعيين كانوا أو معنويين، دون مقابل معين، لتتمكن الدولة من تغطية

نفقاتها العامة، فإن هذا التحديد لا يتوافر في المبالغ التي تحصل تحت مسمى الضريبة ، لأنها تفرض على بعض ممتلكات الدولة ذاتها ، ولا يمكن والحال كذلك تبرير مساواة الوحدات المملوكة للدولة مع الوحدات الخاصة أمام القانون الضريبي ، لأن الأخيرة لا تخضع للضريبة من الناحية الفعلية ، فضلاً عن أنه بعد تأميم معظم شركات النفط أصبحت فكرة الضريبة لا محل لها بالنسبة لهذه الشركات .

فاقتصاد الكويت ذو طبيعة مختلطة، إذ أن الحكومة تملك فيه معظم الأدوات الرئيسية للإنتاج نتيجة لملكيتها المطلقة لقطاع النفط. ونتيجة لذلك فإن ما تفرضه الدولة على أرباح الشركات المملوكة لها تحت مسمى الضرائب على صافي الدخل والأرباح ليس بضريبة، وإنما دخل ريعي هو من قبيل الاحتكارات المالية التي تحقق معه الدولة من هذا الاحتكار موردا ماليا كبيرا .

وجدير بالذكر أن ما يتم فرضه تحت مسمى رسوم الامتياز، ليس إلا مقابلاً لاستنزاف جزء هام من الثروة غير المتجددة، أو هو نفقة الاستنزاف، أو بمعنى آخر مقابل النفقة الاجتماعية Social Cost التي تشمل النفقات المباشرة وغير المباشرة، قصيرة الأجل أو طويلة الأجل، الناجمة عن استنزاف جانب من ثروة الدولة. وفي هذا لا تمثل قيمة هذه الرسوم مضافة إلى ما أطلق عليه ضريبة الدخل المفروضة على شركات النفط التعويض العادل لهذه الثروة الناضبة أو غير المتجددة خاصة وأن الأمر لا يعدو عملية تحويل لأصول عينية في باطن الأرض إلى أصول مالية ونقدية تتعرض باستمرار للتآكل وهو ما يمثل استهلاكا للثروة القومية.

(ب) ضريبة الدخل المفروضة على غير شركات النفط(١)

بتاريخ ١٠/١٠/١٩٥٥ صدر المرسوم بقانون رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ بفرض

(١) انظر في تفصيل ذلك للكاتب : مشروع قانون ضريبة الدخل . . بين الواقع والمستقبل في الاقتصاد الكويتي . . مجلة الحقوق والشريعة ، جامعة الكويت . العدد الثالث ، السنة الخامسة ، سبتمبر ١٩٨١ صفحة ١٩٩-٢٣٢ .

ضريبة الدخل الكويتية، ليحل محل المرسوم الصادر عام ١٩٥١، وقد لحقت بالمرسوم بقانون رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ السالف الإشارة إليه تعديلات تالية تتمثل أساسا في المرسوم بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٥٧ الذي أجرى بعض الحذف والتوضيح، والقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٠ في شأن بعض التعديلات كذلك، وفرض ضريبة دخل إضافية على بعض دافعي هذه الضريبة.

ويتضح من الاطلاع على نصوص مواد هذا المرسوم بقانون أنه كان قد أعد أصلا باللغة الإنجليزية، ثم ترجم بعد ذلك إلى اللغة العربية ترجمة ركيكة حيث افتقر إلى الجودة في الصياغة والدقة في التعبير، فضلا عن غموض وغياب كثير من الأحكام والمبادىء التي يتعين أن يتضمنها قانون يعالج أحكاما ضريبية تمس عددا معينا من الأشخاص، ومن هنا كان ولا يزال هذا المرسوم بقانون موضع جدل كبير.

نطاق سريان الضريبة:

أوجب المرسوم بقانون رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ في مادته الأولى على كل هيئة أو مؤسسة أينما كان مكان تأسيسها تزاول العمل في الكويت أن يخضع ماتحققه من دخل بعد ١٩٥٤/١٢/٣١ لضريبة الدخل طبقا للأوضاع والنسب التي حددها.

وقد تم تعريف الهيئة أو المؤسسة بعد ذلك بأنها هي التي لها كيان قانوني منفصل تماما عن كيان أعضائها المفردين، ومسجلة حسب قوانين إحدى الدول أو الأقطار.

ونظرا لأنه لم يكن يوجد في الكويت قانون ينص على تأسيس وتسجيل مثل هذه الهيئات، فإن عبارة هيئة أو مؤسسة لم تكن تنطبق إلا على الشركات أو المؤسسات الأخرى المسجلة في الخارج فقط.

وتطبيقا لذلك فقد أخضعت شركات المساهمة الأجنبية فقط للضريبة، واستمر هذا الوضع حتى الآن على الرغم من صدور قانون الشركات التجارية رقم ١٥ لسنة ١٩٦٠ بعد ذلك والذي نص في مادته الثانية على أن جميع الشركات ـ ما عدا شركات المحاصة ـ تخضع للشخصية المعنوية أو الاعتبارية.

وفي ذلك ما يدعو إلى ضرورة تطبيق الحكم السابق على غير الشركات المساهمة لتوافر الحكمة من فرض الضريبة على الشركات المساهمة خاصة وأن بعض الشركات ذات المسئولية المحدودة تحقق أرقام أعمال مرتفعة في الكويت في ظل النشاط الإنشائي والعمراني المتزايد الذي تقوم به الدولة، فضلا عن المنشآت الفردية التي يمكن أن تحقق نشاطا متسعا كذلك.

سعر الضريبة:

تم تحديد سعر الضريبة على أساس التصاعد بالشرائح، وإذا كان هذا السعر قد تم تحديده بالروبية الهندية لأسباب كانت قائمة عند وضع القانون، فإن هذه الأسباب قد زالت الآن عندما أصبح للدولة عملتها الوطنية الأمر الذي يتعين معه تحديد الدخل وسعر الضريبة بالعملة الوطنية.

ويتمثل حد الإعفاء القانوني فيما لا يزيد عن ٧٠ ألف روبية وبما يعادل ٥,٢٥٠ دينار كويتي، بحيث تخضع الشريحة الأولى وقدرها من ٧٠ ألف روبية إلى ٢٥٠ ألف روبية (١٨,٧٥٠ د.ك.) لسعر ضريبي نسبته ٥٪.

ويتدرج سعر الضريبة بزيادة ٥٪ عن كل شريحة حتى يصل إلى الشريحة التي تبدأ من ٤,٠٠٠,٠٠٠ روبية (٣٠٠,٠ دينار كويتي) إلى ٥,٠٠٠,٠٠٠ روبية (٣٧٥ د.ك.) حيث يكون سعرها ٤٥٪. أما ما يزيد عن ٥,٠٠٠,٠٠٠ روبية فيكون سعر الضريبة ٥٠٪.

نفقات النشاط الواجبة الخصم من وعاء الضريبة

لم يأخذ هذا المرسوم بقانون في الاعتبار مدى اختلاف نفقات النشاط من منشأة إلى أخرى، كما أنه أطلق ترحيل الخسائر دون أن يحددها بعدد من السنوات الأمر الذي يسمح لبعض الشركات بالتهرب من الضريبة تحت ستار تحقيق خسائر متتالية.

وفضلا عن ذلك، فإن هذا المرسوم بقانون قد حدد نسب الاستهلاك في

الكشف الملحق بالمادة الثانية في الوقت الذي تختلف معه طبيعة نشاط كل شركة والآلات المستخدمة في هذا النشاط، ولهذا كان من الأفضل تحديد هذه النسب بقرار وزاري بدلا من وضعها في صلب القانون حتى يكون تغييرها حسب تغيير ظروف كل نشاط أكثر مرونة مما هي عليه الآن.

أما التبرعات والاحتياطيات والإقرارات الضريبية وغيرها من الأحكام الضريبية التي تتعلق بما يطلق عليه التنظيم الفني للضريبة أو الإجراءات الحاكمة للضريبة فيحتاج إلى تفصيلات أكبر لا مجال للإشارة إليها الآن.

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن عدد الشركات المدرجة حاليا بمراقبة ضريبة الدخل بوزارة المالية يبلغ حوالي ٣٠٠ شركة منذ عام ١٩٧٤/٧٣ وحتى عام ١٩٨٠/٧٩، ومعظمها شركات تأمين واستشارات وإنشاءات.

وفيما يلي بيان بتطور حصيلة هذه الضريبة بالدينار الكويتي وبالأسعار الجارية.

جدول رقم (٩)

السنة	قيمة المحصل من الضريبة
١٩٧٤/٧٣	٧٢٧١٨
١٩٧٥/٧٤	١٦٩٠٥
١٩٧٦/٧٥	١٩٥٢٥
١٩٧٧/٧٦	١٤٠٦٧٠
١٩٧٨/٧٧	٣٢٩٢٤١
١٩٧٩/٧٨	٧٠٩٩٣١
١٩٨٠/٧٩	١١٤٦٧٦٩

المصدر: مراقبة ضريبة الدخل، وزارة المالية.

جدوى ضريبة الدخل المفروضة على غير شركات النفط:

أمام التزايد المطرد للموارد المالية النفطية، تتضاءل أهمية الموارد المتحصلة من الضريبة على الدخل وغيرها من الضرائب والرسوم الأخرى كما رأينا بالجدول رقم (٨)، خاصة وأن الضريبة على الدخل التي نحن بصددها لا تفرض إلا على الشركات المساهمة الأجنبية دون الأنواع الأخرى من الشركات المختلفة، كما أنها لا تفرض على دخول نشاطات الوطنيين على اختلاف الأشكال القانونية لمنشآتهم الإنتاجية أو الخدمية.

على أنه إذا نظرنا إلى الهدف المالي وحده، فإن أهمية هذه الضريبة، وغيرها من أنواع الضرائب والرسوم الأخرى، تكاد تتلاشى، وتلك هي النظرة الغالبة للضرائب على اختلاف أنواعها في الاقتصاد الكويتي، الأمر الذي ينادي معه البعض -على هذا الاساس- بعدم الاهتمام بالضرائب عموما، بل وإلغاء ما تبقى منها.

ومع سيادة هذه النظرة يثور سؤال مؤداه هل هناك أهداف أخرى غير مالية تدعو إلى فرض الضرائب في الاقتصاد الكويتي؟

الواقع أن للضرائب أهدافا مالية واقتصادية واجتماعية، وتختلف الدول في الأخذ بأولويات هذه الأهداف حسب ظروفها الاقتصادية والاجتماعية، فإذا استبعدنا الهدف المالي من الضريبة في الاقتصاد الكويتي مؤقتا، فإنه يبقى الهدف الاقتصادي والهدف الاجتماعي، اللذان يمكن أن تلعب معهما الضريبة دورها في هذا الاقتصاد.

ومع أن استبعاد الهدف المالي كلية أمر مشكوك في صحته، إذ يمكن أن تلعب بعض الفئات الاجتماعية دورها في ذلك تحت هذا الزعم، فإن العودة إلى الآثار الاقتصادية للضريبة، تفيد أن الضريبة لم تعد محايدة بالمفهوم الذي اعتنقه التقليديون، ذلك أن آثارها الاقتصادية قائمة مع وجودها، وإن كانت هذه الآثار تزداد مع زيادة دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وقد رأينا إلى أي

حد تتدخل دولة الكويت في هذه الحياة سواء من خلال تملكها لنشاط النفط بالكامل أو للقطاع العام المتزايد، ومن ثم وجبت الضريبة كأحد أدوات السياسة المالية لتحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في اقتصاد هذه الدولة.

كما رأينا أيضا إلى أي حد تؤثر الضريبة على الاستهلاك والادخار، مع الأخذ في الاعتبار درجة مرونة الطلب بالنسبة لطبقات المختلفة من المجتمع، وتصرف الدولة بحصيلة الضريبة، والحالة الاقتصادية عموما، ومدى توافر الباعث على النشاط مع دفع الضريبة، ونوع الضريبة المفروضة عموما فيما إذا كانت ضريبة مباشرة أو غير مباشرة.

ومن ناحية أخرى، فإن للضريبة تأثيرها على مستوى الأثمان، وبالتالي على التضخم، فاقتطاع جزء من دخول الأفراد يعني أن طلبهم على السلع والخدمات يقل، ومن ثم يتجه مستوى الأثمان للانخفاض بشرط ألا تدخل حصيلة الضريبة مجال التداول، وألا يزداد انسياب تيار الإنفاق النقدي من أي طريق. ومع ذلك فإن تحقيق مثل هذاالأسلوب لا يتم عملا في الاقتصاد الكويتي المنفتح على العالم الخارجي، وحيث تقوم الدولة بعمليات إنشائية وتوسعية كبيرة، وفي هذا وذاك يزداد تيار الإنفاق النقدي ويتولد التضخم إما لعوامل داخلية أو من خلال استيراد السلع من الاقتصاد الرأسمالي الذي يعاني بدوره من التضخم، ومن ثم يكون دور الضريبة محدودا في هذا المجال، ويبرز دورها فقط مع الأدوات المالية الأخرى وخاصة النفقات العامة، والسياسة الاقتصادية التي تستهدف تحقيق التأثير على التضخم وغيره من عوامل الضعف المختلفة.

ومن ناحية ثانية، فإن دور الضريبة يبرز بالنسبة لتوزيع الدخل، ذلك أن السمة الغالبة هي عدم عدالة توزيع الدخل في الدول الرأسمالية سواء المتقدمة منها أو المتخلفة. ولهذا يمكن أن تلعب الضريبة دورها في ذلك بتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية خاصة وأن عدم العدالة في توزيع الدخل يرجع إما إلى تركز ملكية الثروة ورأس المال، أو النفوذ السياسي، أو هما معا.

وعلى هذا الأساس، فإن الضريبة تعتبر سلاحا إما لتوسيع الفجوة بين الطبقات أو الفئات، أو لتقريب الفوارق بينهم، إذ أن الأمر يرتبط في النهاية بالقرار السياسي الذي يصدر في هذا الشأن وعلى ضوء المجتمع الذي ينشده ذلك القرار.

وفضلاً عن ذلك، فإن استشعار المواطن أنه يؤدي ما عليه نحو وطنه، ويشارك ايجابيا في بناء بلده، يجعله يحرص على مرافق هذا البلد، ويتحمس لاستمرار عمليات التنمية به، ومن هنا بات من الضروري تحقيق المشاركة الشعبية الواسعة لعمليات التنمية من خلال المساهمة ولو بقدر محدود في تمويلها، إذ لا التزام حيث لا مشاركة، والمشاركة تقتضي تحمل أعباء التنمية وجني ثمارها.

ولا يعني فرض الضريبة أن تتحمل بها الفئات غير القادرة من أصحاب الدخول الثابتة والمحدودة، بل يتعين أن يتحمل بها من تتوفر لديهم القدرة على الدفع ليتم بها تمويل النفقات الاجتماعية المختلفة التي تستهدف تحسين أوضاع تلك الفئات غير القادرة، تقريباً للتفاوت بين الطبقات، وتحقيقاً للأهداف السالف الإشارة إليها، وحتى لا تنحصر الثروة في تداولها في أيدي فئة محدودة في المجتمع، بما يمثله ذلك من خطر اقتصادي واجتماعي.

وأخيرا فإن البترول كمورد ناضب، وبالتالي كمصدر مؤقت للدخل، لا يمكن الاعتماد عليه إلى ما لا نهاية في تمويل وتغطية النفقات العامة، الأمر الذي يقتضي معه البدء جديا من الآن في تنمية موارد أخرى غير بترولية ترتكز أساساً على الضريبة ليمكن معها تغطية جانب كبير من النفقات العامة في المستقبل وحيث يتم التقليل من الاعتماد على الموارد النفطية المؤقتة.

موقف المشروع الجديد لقانون الضريبة على الدخل[١] :

تضمن الفصل الأول من مشروع القانون الخاص بضريبة الدخل

---

(١) نشر هذا المشروع بجريدة الوطن بتاريخ ٢٤ اكتوبر ١٩٨٠.

الكويتية الخاضعين لهذه الضريبة، وهي الشركات على اختلاف أنواعها، فنصت المادة الأولى على سريان هذه الضريبة على أرباح كل شركة تعمل في الكويت أيا كان نشاطها أو شكلها القانوني، وسواء كانت كويتية أو أجنبية.

فشرط خضوع نشاط هذه الشركات لضريبة الدخل اذا هو مزاولة نشاطها في الكويت، أي الأخذ بمبدأ إقليمية ضريبة الدخل الكويتية.

وقد أشارت المادة الثانية من المشروع إلى أنه «يقصد بالشركات الكويتية جميع الشركات المؤسسة في الكويت بما في ذلك شركات المحاصة والشركات الفعلية» فطالما أنه كان هناك شركة باشرت نشاطها في الكويت، فإن ناتج هذا النشاط يخضع للضريبة حتى ولو لم تستكمل هذه الشركة الإجراءات القانونية أو شاب إنشاءها عيب أدى إلى الحكم ببطلانها، فهي هنا بمثابة شركة واقع.

ورغم أن موقف المشروع الجديد في ذلك كله يعتبر تقدمياً، إلا أنه لم يتضمن كذلك فرض الضريبة على الأفراد، وهو موقف لا يتسم بالعدل.

وقد جاء بالمذكرة الايضاحية لمشروع القانون في ذلك أن اللجنة التي شكلت بصدد ضريبة الدخل الكويتية، تدارست الآراء المختلفة وانتهت إلى أن «المناخ السياسي والاجتماعي والاقتصادي في البلاد- في الوقت الحالي- غير مهيأ لفرض ضريبة على الأفراد».

ومع ذلك فقد لاحظت هذه اللجنة أن «الأخذ بهذا الاتجاه قد يترتب عليه الإحجام عن تكوين الشركات مستقبلا أو تفتيت بعض شركات الأشخاص القائمة- تهربا من أداء الضريبة- مما قد ينعكس أثره على الحياة الاقتصادية في البلاد».

وفي هذا رأت اللجنة معالجة هذا الوضع عند إعداد مشروع قانون ضريبة الدخل «وذلك بالأخذ بنظام الشرائح التصاعدية- من ناحية- مع رفع حد الإعفاء من الضريبة خاصة بالنسبة لتلك الشركات التي تساهم في دعم الاقتصاد الوطني، من ناحية أخرى».

والواقع أن هذا الذي ذهبت إليه اللجنة لا يعتبر علاجا لهذا الوضع، لأن الأخذ بنظام الشرائح التصاعدية، ورفع حد الإعفاء من الضريبة خاصة بالنسبة للشركات التي تساهم في دعم الاقتصاد الوطني، كل ذلك ينصرف إلى الشركات وليس للأفراد، ومن ثم فهو لا يبرر عدم فرض الضريبة على المنشآت الفردية أسوة بالشركات، وتظل بالتالي هذه النقطة تحتاج إلى إجابة في المشروع المقترح.

والنتيجة الحتمية لذلك هو أن هذا الوضع سيدفع إلى التهرب من تكوين الشركات على اختلاف أنواعها، حيث يصبح النشاط الاقتصادي في غالبيته نشاطاً فردياً، وذلك للتهرب من الخضوع للضريبة أو التستر خلف الشكل الفردي للمنشآت المختلفة، وليس هذا في صالح الاقتصاد القومي في النهاية، خاصة وأن الشركات الكبيرة هي التي تستطيع أساساً أن تتحمل بناء هذا الاقتصاد.

وفضلاً عن ذلك، فإن عدم انطباق القانون على المنشآت الفردية يمثل إخلالا بمبدأ المساواة أمام القانون بين الأشخاص الطبيعيين والمعنويين دون مبرر جدي اللهم إلا محاباة هؤلاء الأشخاص الطبيعيين، وذلك على نحو ما أسلفنا الإشارة إليه.

موقف المشروع المقترح:

أشرنا فيما سبق إلى سعر الضريبة في المرسوم بقانون الراهن، أما موقف المشروع المقترح من ذلك، فيتمثل في أن حد الأعفاء من الضريبة ارتفع من ٥٢٥٠ دينار في المرسوم بقانون القائم إلى ٥٠٠٠٠ دينار في المشروع. وفضلاً عن ذلك فإنه بالنسبة للشركات التي يرى وزير المالية أنها تسهم في دعم الاقتصاد الوطني يجوز أن يكون حد الإعفاء القانوني مبلغ ٢٥٠٠٠٠ دينار.

ورغم أن حد الاعفاء قد ارتفع بنسبة كبيرة، وقد يكون لذلك ما يبرره، إلا أن إعفاء الشركات التي يرى وزير المالية أنها تسهم في دعم الاقتصاد القومي

يثير تساؤلات عن مفهوم دعم الاقتصاد القومي، وفي أي المجالات والنشاطات.. ثم من يقرر ذلك.. هل وزير المالية ودون تحديد معايير موضوعية؟

ومن ناحية أخرى، فإن إعفاء الـ ٢٥٠٠٠٠ دينار بالنسبة للشركات التي يرى وزير المالية، أنها تسهم في دعم الاقتصاد الوطني من الضريبة، قد ينصرف إلى الشركات الكويتية التي تحقق ذات الهدف، وهنا كان من الممكن أن يكون ثمة تنسيق بين هذا الإعفاء والإعفاء الذي نصت عليه المادة ١٥ من المشروع والتي تقضي بأن «تعفي من الضريبة الشركات الكويتية التي تسهم في دعم الاقتصاد الوطني والتي يصدر بها قرار من وزير المالية في السنوات الخمس الأولى من تاريخ مزاولتها النشاط».

والسؤال الآن هو هل يكون من حق الشركة الكويتية أن تختار وتفاضل بين الإعفاءين ؟؟.

وفضلاً عن ذلك، فإن المادة ١٦ من المشروع المقترح تقضي بأن «تسري الإعفاءات الضريبية المنصوص عليها في قوانين أخرى طبقا لأحكام هذه القوانين».

وهذا الذي جاءت به هذه المادة هو من قبيل المبادىء العامة، على أساس أن أي نص خاص بالإعفاءات يرد في قوانين أخرى يقيد القانون الضريبي فيما ورد به، ومن ثم لا يكون المشروع الجديد بحاجة لتقنين هذا المبدأ، ومن الأفضل إذا عدم النص عليه.

وبالإضافة إلى هذا، فإن سعر الضريبة في المشروع المقترح يتم بواقع ٥٪ على الـ ١٠٠٠٠٠ دينار الأولى، ويتدرج السعر حتى يصل إلى ٢٠٪.

ومع أن هذا السعر يزيد زيادة متواضعة، إلا أنه يفرض على مبالغ تتزايد زيادة كبيرة في كل شريحة، ذلك أن الـ ١٠٠٠٠٠ دينار التالية سعرها ٧٪، والـ ٢٥٠٠٠٠ التالية بسعر ١٠٪، والـ ٥٠٠٠٠٠ التالية بسعر ١٢٪، والـ مليون

و٥٠٠ ألف التالية بسعر ١٥٪، والـ ٢ مليون و٥٠٠ ألف التالية بسعر ١٧٪ وما يزيد عن ذلك تفرض عليه الضريبة بسعر ٢٠٪، أي أن ما يزيد عن ٤ ملايين و٩٥٠ ألف دينار تفرض عليه الضريبة بنسبة ٢٠٪.

والواقع أن زيادة الشرائح على هذا النحو رغم تواضع تدرج سعر الضريبة لا يعني إلا شيئاً واحداً هو محاباة أصحاب الدخول الكبيرة.

نفقات النشاط وترحيل الخسائر:

لم يأخذ المرسوم بقانون رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ في الاعتبار مدى اختلاف نفقات النشاط من منشأة إلى أخرى، كما أطلق ترحيل الخسائر دون أن يحددها بعدد من السنين، الأمر الذي قد يسمح لبعض الشركات بالتهرب من الضريبة تحت ستار تحقيق خسائر متتالية.

وقد تدارك المشروع المقترح ذلك النقص حيث حدد النفقات في المادة ٧ بأنها كل أنواع التكاليف التي يستلزمها نشاط الشركة، فكأنه ربط بين هذه النفقات وطبيعة نشاط الشركة، فضلاً عن أنه نص في المادة ١١ على أنه لا يجوز ترحيل خسائر سنة مالية لأكثر من خمس سنوات تالية للسنة التي تحققت فيها الخسارة.

نسب الاستهلاك:

كما حدد المرسوم بقانون المشار إليه نسب الاستهلاك في كشف ملحق بالمادة الثانية، في حين تختلف هذه النسب حسب طبيعة وظروف كل منشأة، ولذلك كان من الأفضل تحديد هذه النسب بقرار وزاري حتى يكون تغييرها حسب طبيعة كل نشاط أيسر من وضعها في صلب المرسوم بقانون.

وفي هذا لم يشر المشروع المقترح إلى نسب الاستهلاك واكتفى باعتبار أن الاستهلاكات الحقيقية التي ترد على ممتلكات الشركة وأصولها تعتبر من ضمن

التكاليف الواجبة الخصم، وبحيث لا تزيد على المعدلات التي يصدر بها قرار من وزير المالية على التفصيل الوارد في المادة السابعة، وحسنا فعل في ذلك.

الإقرارات الضريبية:

أما من ناحية الاقرارات الضريبية، فليس بالمرسوم بقانون ما يلزم المكلف بتقديم إقرار إلى إدارة ضريبة الدخل على أساس أن ربح الشركة لا يتجاوز ٧٠ ألف روبية أي ٥٢٥٠ دينار، وكان من الأصوب مطالبة كافة الشركات بتقديم هذا الاقرار خاصة وأن المادة الثامنة من المرسوم بقانون خولت مدير الضريبة سلطة الإيعاز إلى جميع الأشخاص المعنيين بتقديم هذا الإقرار، والهدف من ذلك هو أن تتمكن إدارة الضرائب من مراجعة ميزانية الشركة والاطمئنان إلى حساب الأرباح والخسائر اذا أرادت ذلك وأيا كان صافي ربح الشركة أو نتيجة نشاطها.

وفي ذلك نصت المادة ١٧ من المشروع المقترح على ضرورة أن تقدم كل شركة إقرارا بأرباحها إلى إدارة ضريبة الدخل. . حتى ولو لم تحقق أرباحا أصلا.

حل النزاع بين إدارة الضريبة والشركة:

ومن ناحية أخرى قد نصت المادة ١٣ من المرسوم بقانون السالف الاشارة إليه على احالة النزاع الذي ينشأ بين مدير الضريبة ودافع الضريبة بخصوص مقدار الضريبة إلى المحاكم بناء على طلب أي من الطرفين، وذلك إلا اذا اتفق الطرفان على التحكيم.

وإذا كان التحكيم ليس من الطرق المتعارف عليها لفض المنازعات في علاقات تكون الدولة أحد أطرافها حيث تمارس سلطتها الآمرة حسب قواعد القانون العام، فإن موطن القصور هو في عدم منح إدارة الضريبة سلطة الحجز على أموال الخزانة العامة دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء في ذلك.

وقد عالج مشروع القانون المقترح هذا القصور، فنص في المادة ٢٤ على

أن اعتراضات الشركة على تقديرات إدارة الضرائب.. تحال مشفوعة بالرأي إلى لجان ابتدائية يصدر بتشكيلها ودائرة اختصاص كل منها قرار من وزير المالية ويمكن الطعن في قرار اللجنة الابتدائية أمام لجنة استئنافية يكون قرارها نهائياً طبقا لنص المادة ٢٩ والمادة ٣٠ من المشروع.

كما أن نص المادة ٤٣ من ذات المشروع المقترح تعطي الحق لإدارة الضريبة في توقيع الحجز التحفظي إذا رأت هذه الادارة أن حقوقها معرضة للضياع، وتعطي المادة ٤٤ كذلك للإدارة الحق في توقيع الحجز التنفيذي بقيمة ما يكون مستحقا من الضرائب من واقع الإقرارات.

توقف الشركة عن النشاط أو التنازل عنه:

لم يشر المرسوم بقانون إلى حالات توقف الشركة عن العمل أو التنازل عن كل أو بعض الشركة، ويعني ذلك أن بعض الشركات قد تصفي أعمالها قبل موعد تقديم الإقرار... وهنا يتعين أن تخطر ادارة الضريبة بالتوقف أو التنازل عن ممارسة النشاط خلال مدة معينة من تاريخ التوقف أو التنازل، حتى تتم محاسبة الشركة ضريبيا من جانب ادارة الضريبة ودون أن تتمكن من التهرب من دفع الضريبة.

والواقع أن المشروع المقترح نهج نفس النهج، ولم يشر إلى مثل هذه الحالات التي تحدث كثيراً في العمل ومن ثم تجد بعض الشركات وسيلة للتهرب من الضريبة.

حق الاطلاع على سجلات ومستندات الشركة:

أشارت المادة ٩ من المرسوم بقانون إلى أنه إذا «قدم محاسب عمومي أو قانوني عضو في شركة محاسبين معترف بها دوليا ويكون المدير قد وافق عليها للفترة الخاضعة للضريبة، اذا قدم الشهادة بأن السجلات للفترة الخاضعة

للضريبة صحيحة وتعطي صورة عادلة عن دخل دافع الضريبة المحسوب بحسب نصوص هذا المرسوم، وأن البيان يتفق مع مثل تلك السجلات، فإن البيان.. يقبل على أنه صحيح...».

وهذا الذي ذهب إليه المرسوم بقانون يفترض الأمانة المطلقة في كل المحاسبين، ويتغاضى عن طبيعة العلاقة التعاقدية التي تربط بين المحاسب والمؤسسة التي يعمل لمصلحتها..

وفي ذلك كان يتعين أن يعطي موظفو إدارة الضرائب حق الاطلاع على هذه السجلات والمستندات للتوصل إلى تقدير صحيح وعادل سواء بالنسبة للشركة أو لإدارة الضرائب.

وقد تدارك المشروع بقانون هذه الثغرة فنص في المادة ٣٧ «على أن لموظفي إدارة الدخل حق الاطلاع على الدفاتر والأوراق لدى أية جهة للحصول على البيانات المتعلقة بتنفيذ أحكام هذا القانون».

ولا يجوز لهذه الجهة أن تمتنع عن ذلك بحجة المحافظة على أسرار الوظيفة أو المهنة».

ومع ذلك فإن المشروع لم يشر إلى ضرورة:

أ) أن يكون لموظفي إدارة الضريبة صفة الضبطية القضائية، فعلى فرض أن أيديهم وقعت على بعض المستندات التي تفيد في فحص وربط الضريبة، فإنهم لا يستطيعون الحصول عليها قانوناً إلا إذا كانت لهم صفة الضبطية القضائيه، ومن ثم لا يستطيعون الاطلاع إلا على ما يقدم لهم حسب رغبة صاحب الشأن مع عدم تمتعهم بهذه الصفة.

ب) أن ينص في القانون على التزام موظفي إدارة الضريبة بعدم إفشاء سر المهنة كالتزام مزدوج على الشركة والموظف المختص في ذلك، ويكون شأنهم في هذا شأن الأطباء وغيرهم الذين يتعين أن يحتفظوا بمكنون السر.

الربط الإضافي :

أشار المشروع المقترح إلى حكم لم يرد في المرسوم بقانون الراهن، وهو ما يتعلق بما يسمى بالربط الإضافي، فنصت المادة ٤٢ منه على أنه «إذا تحققت ادارة الضريبة بأن الشركة أخفت نشاطاً أو مستندات أو غيرها أو قدمت بيانات غير صحيحة محاولة بذلك إخفاء أية مبالغ تسري عليها الضريبة، فإنها تجري ربطا اضافيا تخطر الشركة به وبالأسس التي قام عليها».

ومع أن هذه تعتبر خطوة إيجابية أخرى تحسب للمشروع المقترح، إلا أن الأمر يحتاج إلى توضيح بالنسبة للشركة التي تمسك دفاتر ومستندات تعتمد من جانب إدارة الضريبة، والشركة التي لا تمسك دفاتر أو مستندات أو تمسكها ولكنها لم تعتمد من جانب ذات الإدارة، أي أن تكون الحالة معها تقديرية.

ففي الأولى إذا اتضح أن الشركة أخفت نشاطاً أو لم توضح بأمانة حقيقة نشاطها، فإن الربط الاضافي معها يكون أمرا مفروغا منه، على أساس أن هذه الشركة لم تكن أمينة في عرض إقرارها وحقيقة نشاطها.

أما بالنسبة للشركة التي تكون الحالة معها تقديرية، فإن عناصر التقدير تكون جميعها تحت نظر ادارة الضريبة ولها أن تقدر حقيقة نشاطها بالأساليب والأسس التي تراها مناسبة لذلك.. ومن ثم فلا يجوز لها الاحتجاج بالربط الإضافي في هذه الحالة- طالما أن نشاط الشركة في حدود ما قدمته من إقرار في هذا الشأن، أي إذا لم تأخذ إدارة الضريبة ازدهار هذا النشاط في الاعتبار.

تصالح ادارة الضريبة والشركة:

استحدث المشروع المقترح حكما يتعلق بصلح ادارة الضريبة مع الشركة، وفي هذا نصت المادة ٣١ من هذا المشروع على أنه «لإدارة الضريبة أن تجري صلحا مع الشركة في أي وقت، ويتولى إجراء الصلح لجنة تصالح من موظفي إدارة الضريبة يصدر بتشكيلها قرار من وزير المالية.

وإذا تم الصلح وكان ثمة اعتراض أو طعن معروض أمام اللجنة الابتدائية أو الاستئنافية وجب اعتماده من أيهما حسب الأحوال، ويعتبر الصلح نافذا من تاريخ اعتماده».

والسؤال الآن هو هل يمكن أن يتم الصلح في أي وقت أم إذا عرض النزاع على اللجنة الابتدائية أو اللجنة الاستئنافية اللتين نصت عليهما المادتان ٢٧، ٢٨ من المشروع؟.

وهل يمكن إذا كان النزاع معروضا على إحدى هاتين اللجنتين أن تتداوله جهة أخرى في نفس الوقت؟.

إن الصلح لا يكون إلا في نزاع تمت إحالته فعلا إلى جهة أخرى غير التي قامت بفحص الضريبة وأحالت الخلاف إلى تلك الجهة. كما أن الصلح لا يتم إلا إذا أحيل النزاع من جديد إلى الجهة التي لها أن تتولى ابرام هذا الصلح على أساس أنه لا ولاية لهذه الجهة إذا كان النزاع معروضاً على لجنة أخرى.

صحيح أن اللجنة الابتدائية والاستئنافية هي لجنة إدارية صدر بها قرار من وزير المالية وإن كانت رئاستها لأحد القضاة من المحكمة الكلية في الأولى وأحد مستشاري الدائرة التجارية بمحكمة الاستئناف في الثانية، إلا أن الاختصاص هو اختصاص قضائي، ومن ثم يتعين أن يصدر قرار بإيقاف نظر الخلاف ابتداء وإحالته من جديد لإدارة الضرائب لإبرام الصلح، ودون أن يتم إجراء مثل هذا الصلح والخلاف منظور أمام هذه اللجنة أو تلك في ذات الوقت.

الضريبة النهائية والضريبة واجبة الأداء:

أشارت المادة ٢٣ من المشروع المقترح إلى أنه «إذا انقضت ثلاثون يوماً من تاريخ تسليم الشركة للإخطار بتقدير أرباحها دون اعتراض منها أصبح تحديد الضريبة نهائيا ووجب أداؤها فوراً....».

والواقع أن هناك فرقا بين ما إذا كانت الضريبة واحبة الأداء أو كانت نهائية.

وتكون الضريبة نهائية إذا لم تكن قابلة للطعن فيها بأي طريق، في حين تكون الضريبة واجبة الأداء إذا أمكن الطعن فيها بأي طريق.

ومع أن المشروع خلط في ذلك في هذه المادة نجده في المادة ٣٠ السالف الإشارة إليها أشار بوضوح إلى متى تكون الضريبة نهائية حينما قرر أن يكون قرار اللجنة الاستئنافية نهائياً غير قابل للطعن أمام أية جهة وتسوي الضريبة نهائيا وفقا له

وترتيباً على ذلك اذا انقضت ثلاثون يوماً من تاريخ تسلم الشركة للإخطار بتقدير أرباحها دون اعتراض منها أصبح تحديد الضريبة واجب الأداء وليس نهائيا إذ قد يعن للشركة أن تطعن على قرار تحديد الضريبة رغم موافقتها، إذا لم تكن بعض الأحكام القانونية قد روعيت مثل عدم خصم الأعباء، أو بعض النفقات التي نص عليها القانون أو ما شابه ذلك. فإذا أخطر بهذا القرار دون أن يطعن من جديد أصبحت الضريبة نهائية في هذه الحالة.

ونجد في هذا الشأن أنه من المناسب أن نقرر ما يلي:-

أولاً: أن القانون الضريبي- شأن كل قانون آخر وفي أي دولة- يعبر عن ملامح الهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والثقافي والإداري لدولة معينة وفي زمن معين، وهو غالباً وفي غيبة من ديمقراطية صحيحة لا يخدم إلا مصلحة بعض الفئات على حساب الفئات الأخرى.

ثانياً: ليست العبرة فقط في إحكام نصوص القانون، وانما وبصفة أساسية كذلك في الأداة المنفذة لهذا القانون، والإجراءات الحاكمة له وهو ما يقصد به الفن الضريبي، أي الاجراءات الحاكمة للضريبة ابتداء من التفكير في فرضها وانتهاء بتحصيلها وتوريدها للخزانة العامة، حيث تلعب في ذلك كله الإدارة الضريبية دوراً أساسياً، الأمر الذي يتعين معه الاهتمام بها تدريباً وانتقاء وكفاءة

واكتفاء، وكثيرا ما غطت كفاءة واكتفاء الادارة الضريبية بعض أوجه القصور في أنظمة تشريعية ضريبية معينة.

تلك لمحات عن مشروع قانون الضرائب على الدخل الجديد في ارتباطه بالمرسوم بقانون رقم ٣ لسنة ١٩٥٥ بفرض ضريبة الدخل الكويتية، ونشير بعد ذلك بإيجاز إلى الضرائب والرسوم على التجارة والمعاملات الدولية.

ثانياً: الضرائب والرسوم على التجارة والمعاملات الدولية:

تتضمن الضرائب والرسوم على التجارة والمعاملات الدولية- طبقا للتعميم رقم ١٤ لسنة ١٩٨٠ بشأن الدليل النمطي للحسابات- إيرادات الضرائب الجمركية، والرسوم الجمركية كرسوم الأرضية، ورسوم المانيفيست، ورسوم الشهادات.

ويحكم وينظم هذه الضرائب والرسوم حاليا القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٨٠ في شأن الجمارك والذي صدر بتاريخ ٢٤ فبراير ١٩٨٠، وذلك بعد مضي ثمانية وعشرين عاما على بدء العمل بالأمر الأميري لعام ١٩٥١ الذي استحدث أول تنظيم للقواعد المتعلقة بالشئون الجمركية في الكويت.

هذا ويحتوي القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٨٠ السالف الإشارة إليه على ٢٨ مادة موزعة على خمسة أبواب: يبدأ الأول منها بأحكام تمهيدية تتضمن المقصود ببعض العبارات الواردة في القانون، ويختص الباب الثاني بالضريبة الجمركية ذاتها من ناحية الخضوع للضريبة في فصل أول، والإعفاء الجمركي في فصل ثاني، وفئة الضريبة الجمركية والرسوم وردّ الضريبة في فصل ثالث.

أما الباب الثالث فيختص بالبيانات والأنظمة الجمركية، في حين يشير الباب الرابع إلى جرائم التهريب، والباب الخامس والأخير إلى بعض الأحكام العامة.

وعاء الضريبة:

تخضع للضريبة الجمركية والرسوم الأخرى المقررة بموجب أحكام القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٨٠ «جميع البضائع والمواد التي تدخل إقليم دولة الكويت إلا ما استثنى منها بنص خاص في مرسوم»، وذلك كما جاء بالمادة الثانية من هذا القانون.

على أنه بعد أن قررت المادة الثالثة من جديد هذا المبدأ، أجازت تخفيض قيمة الضريبة المستحقة بنسبة ما يلحق البضاعة من تلف بشرط ألا يكون هذا التلف ناتجا عن إهمال من جانب صاحب البضاعة.

هذا وتقوم إدارة الجمارك بتثمين البضاعة دون التقيد بقيمتها الواردة في القوائم أو الفواتير المقدمة عنها، ولصاحب الشأن أن يتظلم من هذا التثمين أمام لجنة يصدر بتشكيلها قرار من الوزير خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إعلانه بالقيمة التي قدرتها الإدارة المشار إليها بموجب كتاب موصي عليه، ويكون قرار اللجنة في ذلك نهائياً.

وتعفي من الضريبة الجمركية الواردات التالية طبقا لنص المادة السادسة من القانون، وذلك مع عدم الإخلال بالإعفاء الجمركي المقرر بموجب القوانين والأنظمة الأخرى السارية المفعول:

١ـ الأمتعة الشخصية للقادمين وفقا للقواعد التي يصدر بها قرار من الوزير.

٢ـ عينات العرض التجارية في حدود القيمة التي يصدر بها قرار من الوزير.

٣ـ قطع الغيار الواردة للبواخر والطائرات إذا أصيبت آلاتها بعطب أو خلل أثناء وجودها في موانىء الكويت البحرية أو الجوية متى كان القصد منها تركيبها أو الاحتفاظ بها كاحتياطي لها وبشرط المعاملة بالمثل.

٤- المواد والسلع والبضائع الصناعية والثروات الزراعية والطبيعية المشمولة باتفاقيات دولية نافذة في الكويت.

٥- جميع البضائع التي تخص بلدانا أخرى وفرغت في الكويت بطريق الخطأ، على أن يعاد تصديرها إلى البلد المشحونة إليه أصلاً.

٦- ما يرد لاستعمال الجمعيات الخيرية ذات النفع العام والهيئات الرياضية في حدود أغراض الترخيص الممنوح لها قانونا.

وإذا كان الإعفاء من الضريبة الجمركية أو الرسوم الأخرى لا يستلزم الإعفاء من الكشف أو المعاينة أو إتمام الاجراءات الجمركية، فإنه يعفى من هذه الضريبة ومن الكشف أو المعاينة، بشرط المعاملة بالمثل، ووفقا للاتفاقيات الدولية ولبيانات وزارة الخارجية ما يلي:

١- ما يرد للاستعمال الشخصي إلى أعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي العاملين بالكويت.

٢- ماتستورده السفارات والمفوضيات والقنصليات للاستعمال الرسمي.

٣- ما يرد للاستعمال الرسمي إلى الهيئات والبعثات والوكالات الدولية التابعة للأمم المتحدة أو إلى المنظمات الدولية أو الإقليمية المعترف بها من قبل دولة الكويت.

٤- ما يرد للاستعمال الشخصي إلى المبعوثين الدوليين أو غيرهم ممن يتمتعون بالحصانة بناء على اشعار من وزارة الخارجية.

سعر الضريبة:

أخذت الضريبة الجمركية بمبدأ الضريبة القيمية، ولهذا نصت المادة العاشرة من قانون الجمارك على أن تستوفى الضريبة الجمركية عن جميع البضائع الواردة بنسبة ٤٪ من قيمتها في منشئها أو مصدرها مضافا إليها أجور الشحن وأية مصاريف أخرى يصدر ببيانها قرار من سلطة الجمارك.

ويجوز بمرسوم تحديد فئات أخرى للضريبة الجمركية بالنسبة لبعض المواد وذلك بحد أقصى قدره ١٠٠٪.

وفي ذلك استبقى القانون نظام الفئة الموحدة التي تمثل نسبة ٤٪ من قيمة البضاعة المستوردة، و هو ما كان سائدا حتى صدور القانون الجديد.

وقد أشارت المادة ١٢ من القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٨٠ إلى موضوع رد الضريبة الجمركية في حالة إعادة تصدير البضاعة بناء على قرار بعدم جواز تداول البضاعة أو استهلاكها لأسباب صحية أو بناء على حكم في خلاف بين المصدر والمستورد.

كما أخذ المشرع في المادة ١٣ بنظام رد الضريبة الجمركية عند تصدير ما سبق إدخاله للبلاد وفقا للشروط أو الأوضاع والإجراءات المطلوبة في ذلك، حيث توقع المشرع أن هذا النظام يحقق مزايا كبيرة على نفس النسق الذي يجري مع المناطق الحرة، وفي هذا يتم تغليف بعض هذه الواردات أو إدخال بعض التغييرات عليها قبل إعادة تصديرها... الأمر الذي يكسب البلاد خبرة ويدر عليها بعض الموارد.

هذا وقد بلغت حصيلة الضريبة الجمركية Custom Duties وحدها في كل من السنوات: ١٩٧١/٧٠، ١٩٧٥/٧٤، ١٩٧٨/٧٧ من واقع الحساب الختامي بالمليون دينار وبالأسعار الجارية كما يلي على التوالي:

٧,٩٦، ١٧,١٨، ٤٥,٣٤

ورغم ضآلة هذه المبالغ بسبب تدني سعر الضريبة، فإنه بسبب انفتاح الاقتصاد الكويتي على العالم الخارجي وتزايد اعتماده عليه في الواردات المختلفة، فإنه من المنتظر أن يزداد حجم المحصل من هذه الضريبة ومن الرسوم الجمركية الأخرى المختلفة.

وبالإضافة إلى ذلك، فإنه لم يتضح من نصوص القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٨٠ أي معاملة تفضيلية لبعض السلع أو المواد التي تدخل في عمليات إنتاجية

محلية، كما لم يتدرج سعر الضريبة لتحقيق أغراض حمائية بالنسبة للصناعة الوطنية وهو ما يمكن أن يكون أكثر أهمية من المزايا التي يتم الحصول عليها من نظام رد الرسوم الجمركية عند تصدير ما سبق إدخاله للبلاد السالف الإشارة إليه، وإن كانت قد صدرت بعد ذلك قرارات وزارية بتقرير بعض الإعفاءات.

ونتابع بعد ذلك الإشارة إلى القروض العامة في الفصل الثالث من هذا الباب.

الفصل الثالث

القروض العامة[1]

قد تحتاج الدولة إلى إنفاق مبالغ أكبر مما تسمح به إيراداتها العادية لكي تغطي نفقاتها العامة ، ولهذا تلجأ في ذلك إلى اقتراض المبالغ التي تستكمل بها إيراداتها العادية من ضرائب ورسوم وإيرادات الدومين لتتمكن من تغطية النفقات العامة المطلوبة وخاصة في حالات تمويل عمليات تكوين رأس المال أو لتغطية نفقات الدفاع والحرب .

---

(١) انظر : دكتور أحمد جامع ، المرجع السابق صفحة ٢٦٠ ـ ٢٧١ .

- دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة ٢٧٠ ـ ٣١٣ .
- دكتور عبدالجليل هويدي ، سياسة الاقتراض العام الداخلي في مصر ، المطبعة العالمية ١٩٦٨ .
- دكتور محمود رياض عطية ، المرجع السابق ، صفحة ٣١١ ـ ٣٧٣ .
- دكتور رمزي زكي ، أزمة الديون الخارجية ، رؤية من العالم الثالث ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٨ .

— TROTABAS et COTTERET, Finances Publiques, op. cit., pp. (.253- 273).

— ALAIN BARRERE, Institutions Financières, Tome I, Dalloz, pp. Paris, 1972, pp. (433 - 473).

— H. Dalton, Hugh Dalton, Principles of Public Finance, op. cit., pp. (175 - 179).

— Antoine De Viti De Marco, op. cit., pp. 377 - 398.

— R. Musgrave, The Theory of Public Finance, op. cit., pp. (556 - 611).

وفي هذاالخصوص تطلب الدولة من الأفراد التنازل عن بعض المدخرات لمدة معينة في مقابل فائدة تدفعها عن هذه المدخرات ، وذلك كوسيلة لتعزيز تمويل الانفاق العام بإيرادات غير عادية إلى جوار الإيرادات العادية السالف الإشارة إليها .

ونستطيع أن نشير إلى أبعاد القروض العامة من خلال المباحث الآتية :

المبحث الأول : تعريف وتقسيمات القروض العامة .

المبحث الثاني : التنظيم الفني للقروض العامة .

المبحث الثالث : الآثار الاقتصادية للقروض العامة .

ونشير أخيراً في ملحق للفصل الثالث إلى دور الاقتصاد الكويتي في إقراض الدول الأخرى .

المبحث الأول

تعريف وتقسيمات القروض العامة

القرض العام **Public Loan (or debt), Emprunt (au dette) Publique**

هو مبلغ من النقود تحصل عليه الدولة من الأفراد في مقابل فائدة تدفعها إليهم حتى وقت رد هذا المبلغ حيث تتعهد برده في مدة معينة .

ومن هذا التعريف يتضح أن القرض العام يعتبر مورداً من موارد الدولة كالضريبة ، كما أن الأفراد يتحملون عبئه ، وإن كان الأمر يختلف بالنسبة للقرض إذ أن الدولة تتعهد بسداد قيمته بعد فترة معينة ، ولهذا كان على الدولة أن تدبر موارد كافية لتغطية دفع قيمة القرض ، حيث يتم هذا التدبير عادة من خلال الضريبة ، ولذلك قيل بحق إن دافع الضريبة يتحمل في النهاية سداد قيمة القروض عند استحقاقها .

ويتشابه القرض مع الضريبة من ناحية أخرى وهي وجوب صدور كل منهما بقانون ، ومع ذلك فإن هناك أوجه اختلاف بين كل من القرض والضريبة نوضحها فيما يلي :

١ ـ لا تلتزم الدولة برد الضريبة كما رأينا ، كما لا تلتزم بدفع فوائد عنها ، في حين تلتزم برد قيمة القرض ودفع فوائد عنها حتى يتم ردها .

٢ ـ تعتبر الضريبة فريضة إجبارية ويتم دفعها من جانب الأفراد طبقاً لمقدرهم التكليفية ، في حين أن الأصل أن يكون القرض اختيارياً .

ومع ذلك فقد تلجأ الدولة إلى إجبار الأفراد على إقراضها، وفي هذه الحالة يبقى القرض أيضاً متميزاً عن الضريبة في أن الدولة تدفع فائدة مقابل الاستفادة بمبلغ القرض ، وإن كان المتصور أن يفرض القرض دون التزام من جانب الدولة بفائدة ، وفي أن الدولة تقوم بسداد أصل أو قيمة القرض بعد فترة زمنية معينة .

تقسيمات القروض العامة :

يمكن تقسيم القروض العامة إلى : قروض داخلية وقروض خارجية ، وقروض إجبارية وقروض اختيارية ، وقروض قصيرة الأجل وقروض متوسطة الأجل وقروض طويلة الأجل . ونشير إلى كل منها بإيجاز فيما يلي[1] :

أولاً : القروض الداخلية والقروض الخارجية :

يكون القرض داخلياً Internal Loan إذا تم الاكتتاب من جانب المواطنين والمقيمين على إقليم الدولة ، ويكون خارجياً External Loan إذا تم الاكتتاب فيه بواسطة من لا يقيمون على أرض الدولة سواء كانوا أفرادا أو هيئات خاصة أو حكومات أجنبية أو هيئات نقدية دولية .

ويختلف القرض الداخلي عن القرض الخارجي في عدة نقاط أهمها :

١ ـ لا يزيد القرض الداخلي من الثروة القومية ، ويؤدي فقط إلى إعادة لتوزيع جزء من هذه الثروة لصالح الدولة ، أما القرض الخارجي فيترتب

(١) انظر : دكتور حلمي مراد ، مالية الدولة ، مطبعة نهضة مصر ١٩٥٩ ، صفحة ٢٧٥ ـ ٢٧٧ .

عليه انتقال الثروة من مجتمع خارجي إلى مجتمع داخلي ، فهو يمثل زيادة صافية في الثروة القومية .

٢ ـ وعند الوفاء بقيمة القرض لا يترتب على القرض الداخلي أي نقصان للثروة القومية ، بعكس القرض الخارجي فإن سداد اقساطه وفوائده ينقص من هذه الثروة حيث ينتقل جزء منها إلى الدولة الأخرى .

٣ ـ ليس هناك من تأثير لابرام عقد القرض أو سداد أقساطه وفوائده على سعر الصرف أو على ميزان المدفوعات بالنسبة للقرض الداخلي ، بعكس الحال في القرض الخارجي حيث يتحسن سعر الصرف وحالة ميزان المدفوعات عند ابرام القرض والعكس عند السداد .

٤ ـ يختلف كذلك القرض الداخلي عن القرض الخارجي في أن الأخير قد يؤدي إلى خطر تدخل الدولة الأجنبية المقرضة في الشئون الداخلية للدولة المقترضة ، ويشهد التاريخ المصري هذه الصورة في عهد إسماعيل بالنسبة للقروض الأجنبية التي عقدها في أواخر القرن الماضي .

ثانياً : القروض الإجبارية والقروض الاختيارية :

الأصل أن العلاقة بين المقرض والدولة علاقة تعاقدية ، أي أن القروض العامة هي في الأصل اختيارية حيث لا تستخدم الدولة سلطتها في الجبر والإكراه في هذا الخصوص ، ومع ذلك قد تضطر الدولة إلى عقد قرض إجباري يجبر معه الأفراد على الاكتتاب ابتداء أو بعد أن يبدأ القرض اختيارياً ثم ينقلب إجبارياً.

وبديهي أن القرض الاجباري لا يكون إلا قرضاً داخلياً ، إذ لا سلطان للدولة على دولة أخرى ، في حين أن القرض الاختياري قد يكون داخلياً وقد يكون خارجياً .

وقد رأينا أوجه الشبه والخلاف بين القرض الإجباري والضريبة ، ويهمنا في هذا النطاق أن نشير إلى أن أسباب اللجوء إلى القرض الإجباري قد ترجع

إلى خشية الدولة من عدم إقدام الأفراد على الاكتتاب في القرض العام وبالمبالغ المطلوبة إذا كانوا أحراراً في ذلك ، أو ظهور حالة تضخم تستدعي ضرورة امتصاص قدر من القوى الشرائية في يد الأفراد عن طريق القرض الإجباري إلى جوار الضريبة .

ثالثاً : القروض قصيرة الأجل ، والمتوسطة ، والطويلة الأجل(١) :

يطلق لفظ القروض قصيرة الأجل Floating Debt على تلك القروض التي تدفع في نهاية فترة قصيرة الأجل لا تزيد عن السنة ، وهي قروض تصدرها الدولة : إما لسد عجز نقدي ينتج عن سبق الاتفاق على الإيراد زمنياً حيث يتعين الاقتراض لحين تحصيل الإيراد ، وهنا تصدر الدولة ما يعرف بأذون الخزانة العامة Treasury Bills ، أو لسد عحز مالي وهو زيادة حقيقية في النفقات العامة عن الإيرادات العامة ، وترى الدولة تغطيتها عن طريق إصدار قرض لفترة قصيرة لعدم مناسبة الظروف في سوق المال لاصدار قرض لفترة متوسطة أو طويلة ، وهنا تصدر الدولة ما يعرف بأذون الخزانة غير العادية Treasury Notes .

أما القروض متوسطة الأجل ، فهي قروض تسدد في نهاية فترة متوسطة من سنة إلى خمس سنوات ، في حين يعتبر القرض طويل الأجل إذا كانت مدته من خمس سنوات إلى أكثر .

والواقع أنه يحدث أحياناً عند حلول موعد استحقاق أذونات الخزانة كقرض قصير الأجل ألا يكون لدى الدولة الموارد الكافية لسدادها ، فتعمد الدولة إلى إصدار قرض متوسط أو طويل الأجل بقيمة هذه الأذونات ليتسنى لها تسديد الدين المباشر ، ويكتتب في هذا القرض دائنون جدد ، أو حملة سندات

(١) يوجد أحياناً قرض مؤبد أو مستديم ، ولا تحدد الدولة في هذا النوع من القروض مدة يتم سداده خلالها ، الأمر الذي تكون معه الدولة عرضة لتراكم الديون عليها مما يخشى معه التأثير على كيان الدولة المالي .

الدين السائر بتقديم ما لديهم من أذونات ، ومن ثم يطلق على هذه العملية اسم تثبيت الدين السائر أو الدين المثبت Funded Debt .

المبحث الثاني

التنظيم الفني للقروض العامة

يتطلب عقد القروض العامة منذ إصدارها وحتى الوفاء بها عدة إجراءات وتنظيمات فنية تتصل بعملية إصدار هذه القروض وشروطها وأساليبها ، وانقضائها .

فإذا نشأ القرض وهو ما يطلق عليه إصطلاحاً إصدار القرض العام في ظل ظروف معينة للائتمان داخل الدولة ، فإن هذه الظروف قد تتغير لغير صالح الدولة بحيث يصبح هذا القرض عبئاً عليها ، فإن الدولة تسعى إلى التخفيف من هذا العبء عن طريق ما يسمى بتبديل القرض العام .

وإذا ما حل موعد الوفاء بالقرض العام ، فإن الدولة تقوم بذلك سواء عن طريق تجزئة عملية السداد أو القيام بها دفعة واحدة بحيث يترتب عليها انقضاء الدين العام ، وهو ما يطلق عليه استهلاك القرض العام .

ويمكن أن نشير إلى كل من هذه العمليات الثلاث في مطلب مستقل كما يلي :

المطلب الأول : إصدار القرض العام .
المطلب الثاني : تبديل القرض العام .
المطلب الثالث : استهلاك القرض العام .

المطلب الأول

إصدار القرض العام

تعني عملية إصدار القرض العام **Issue, Emission** تلك العملية التي يتم بمقتضاها حصول الدولة على المبالغ المكتتب بها في القرض من قبل المكتتبين

فيه نظير تعهد الدولة بردها ودفع فوائدها طبقاً لشروط عقد القرض .

والواقع أن إصدار القروض يتم عادة بقانون ، لأن خدمة هذه القروض أي دفع فوائدها ورد أصلها يتم من حصيلة الضرائب كما رأينا ، وما دامت الضريبة تفرض بقانون فإن القرض أيضاً يتعين أن يصدر بقانون[1] وفي صورة قانون شكلي كقانون ربط الميزانية ودون أن يأخذ شكل القواعد الآمرة للقائمين في الدولة ، وسنشير إلى ذلك تفصيلاً في الميزانية العامة .

وعليه تحدد عملية الاصدار مقدار القرض وأنواع سنداته وسعر الفائدة ، ويسمى النظام الذي يتضمن الإشارة إلى هذه المسائل بنظام الإصدار .

كما تثير عملية إصدار القرض مسألة اختيار طريقة الاكتتاب التي يجري اتباعها ، ونستطيع أن نشير إلى كل من هاتين المسألتين كما يلي :

أولاً : نظام الاصدار :

فاتخاذ قرار بشأن إصدار القرض يعني تحديد المسائل الآتية :

١ ـ مبلغ القرض : رأينا أن القرض يصدر بقانون ، ويحدد القانون عادة مبلغ القرض ، ويتوقف الاكتتاب عند بلوغ هذا المبلغ ، ولكن قد تلجأ الدولة إلى دعوة الأفراد للاكتتاب في مبلغ قرض غير محدد المقدار وذلك خشية عدم تغطية القرض ، وهنا تحدد الدولة تاريخاً ينتهي الاكتتاب بنهايته ، ولذلك يتحدد مقدار القرض عند حلول هذا التاريخ ، وعادة تلجأ الدول ذات المركز المالي الضعيف إلى طريقة عدم التحديد المسبق لمبلغ القرض[1] .

---

(١) ولهذا نصت المادة ١٢١ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ على أنه « لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب » .

(١) ومع ذلك فقد يتم تحديد مبلغ القرض سلفاً من جانب الدولة ، ولا يمنع ذلك من أن يتخطى الاكتتاب هذا المبلغ لأكثر من مرة مثلاً ، وفي هذه الحالة يقال إن القرض قد غطى مرتين أو أكثر حسب الأحوال ، وهنا يتم إنقاص نصيب كل مكتتب بنسبة مساوية لعدد مرات تغطية القرض .

٢ ـ أنواع سندات القرض : فقد تأخذ القروض العامة شكل سلفيات أو تسهيلات مالية تقدمها البنوك الوطنية أو الأجنبية أو الهيئات الدولية ، كما قد تأخذ شكل إصدار سندات حكومية تطرحها الدولة للاكتتاب .

وقد تكون هذه السندات اسمية أو لحاملها أو مختلطة ، فالسندات الاسمية يبين فيها اسم صاحبها حيث يقيد اسمه في سجل خاص للدين العام ، ومن ثم لا تنتقل ملكيتها إلا بتعديل البيانات المثبتة في هذا السجل ، ولا تدفع فوائدها إلا للاسم المثبتة به .

أما السندات لحاملها فلا يدون اسم صاحبها ، والحيازة لها تعتبر سنداً لملكيتها ، وبالنسبة للسندات المختلطة لا تنتقل ملكيتها إلا بإجراءات مماثلة للسندات الاسمية ، أما دفع فوائدها فيتم لحاملها بعد تقديم الكوبونات كما يحدث بالنسبة للسندات لحاملها .

٣ ـ سعر الفائدة : ولكي تشجع الدولة الأفراد على الاكتتاب في القرض العام ، فإنها تسدد سعراً للفائدة يدفع كمكافأة على إقراض الدولة ، على أن تتناسب هذه المكافأة مع ظروف السوق المالية وحالة ائتمان الدولة وضخامة القرض ومدته ، واحتمال تغير سعر الفائدة ، والمزايا التي تمنحها للمقرضين .

هذا وتتم التفرقة عادة بين سعر الفائدة الاسمى ، وسعر الفائدة الحقيقي ، ويكون سعر الفائدة اسمياً إذا أشير للفائدة الموضح سعرها في سندات القرض ، وهي تنسب إلى مبلغ القرض المعترف به من الدولة أي الذي تتعهد برده ، ومن ثم فسعر الفائدة الاسمى يمثل المبلغ الذي يدفع سنوياً (أو نصف سنوي على حسب الأحوال) عن كل جزء من القرض مساوياً لمائة جنيه .

أما سعر الفائدة الحقيقي فيختلف بحسب ما إذا كان إصدار القرض قد تم بسعر التكافؤ ، أو بسعر أقل من سعر التكافؤ أو بجائزة سداد .

فإذا كانت قيمة السند الاسمية مثلاً ١٠٠ جنيه وأصدرته الدولة بتلك

القيمة قيل إن القرض قد أصدر بسعر التكافؤ ، أما إذا أصدرته بأقل من تلك القيمة وبمبلغ ٨٠ جنيهاً مثلاً قيل إن القرض قد أصدر بأقل من سعر التكافؤ بمعنى أن المكتتب يدفع ٨٠ جنيهاً عند الاكتتاب ، لكنه عند التسديد يتسلم مبلغ ١٠٠ جنيه ، ويطلق على الفرق وقدره ٢٠ جنيهاً مكافأة تسديد أو جائزة سداد ، والغرض من هذه الجائزة إذا هو إغراء الجمهور على الاكتتاب في القرض .

على أنه في حالة القرض بأقل من سعر التكافؤ يكون سعر الفائدة عادة أقل من السعر الجاري في السوق .

ويقترب نظام الاصدار بجائزة سداد من نظام الإصدار بجائزة اليانصيب حيث يجري إصدار القرض طبقاً للنظام الأخير على أساس أن تتم قرعة عند السداد يختار بمقتضاها من يفوز بجائزة ذات قيمة معينة ، وطبقاً لهذا النظام تكون قيمة ما استرده الفائز بالقرعة من الدولة أكبر من القيمة التي دفعها عند الاكتتاب في سندات القرض .

وبديهي أن نظام الإصدار بسعر أقل من سعر التكافؤ أو بجائزة يانصيب يعكس المركز المالي للدولة ، وعدم تمتعها بثقة الأفراد ، فضلاً عن زيادة كل من هذه الأنواع من العبء المالي للدولة .

فإذا أضيف إلى ذلك أن الدولة قد تعمل على منح بعض الامتيازات الضريبية كإعفاء سندات القروض العامة من كل الضرائب فيما عدا ضرائب التركات ، كما قد تقرر عدم قابلية السندات للحجز عليها أو تؤمن رأس المال المقرض ضد خطر تدهور العملة ، فإن ذلك كله يزيد في النهاية من الأعباء المالية للدولة ، ويتوقف الأمر بعد ذلك على كيفية استخدام هذا القرض لمقابلة هذه الأعباء وتحقيق الهدف من إصدار القرض أخيراً .

ثانياً : اختيار طريقة الاكتتاب :

رأينا أنه إذا كان القرض محدد القيمة فإنه لا يعلن عن انتهاء مدة

الاكتتاب إلا إذا غطى القرض أو رئـى عدم جدوى الانتظار على أمل تغطيته .

أما إذا كان القرض غير محدد القيمة ، فإن مدة الاكتتاب تكون محددة مقدماً وإن كان من الممكن مدها أو تقصيرها حسب الأحوال .

وإذا كان الأصل أن يتم الاكتتاب عن طريق دفع قيمة القرض نقداً ، فإنه قد يتم عن طريق أذونات الخزانة أو بسندات قرض قديم إلى غير ذلك من وسائل الدفع المتعددة .

لكن كيف يتم الاكتتاب ؟ أو ما هي طرق الاصدار ؟

يمكن التمييز بين طرق أربعة هي : الاكتتاب العام ، الاكتتاب المصرفي ، الاكتتاب العام بالمزاد ، والإصدار في البورصة .

١ ـ الاكتتاب العام : وفي هذه الطريقة تفرض الدولة القرض مباشرة على الجمهور بواسطة الخزانة العامة أو البنوك أو المصالح ، وتحدد الدولة مدة يتم الاكتتاب فيها ، وفي هذه الطريقة تقل النفقات ، وتضمن الدولة عدم وجود وسطاء بينها وبين الجمهور ومن ثم تنتفي المضاربات .

ولكن يعيب هذه الطريقة أن القرض قد لا يغطي كله فيتأثر بذلك ائتمان الدولة ، ولذلك لا تلجأ اليها الدولة إلا إذا وثقت من تغطية القرض ، أو طرحت القرض العام للاكتتاب العام على دفعات متعددة .

٢ ـ الاكتتاب المصرفي : إذا استشعرت الدولة أن القرض لن يغطى بأكمله ألقت هذا العبء على البنوك لتتولى هي عملية إصدار القرض العام ودفع قيمته للدولة نظير مبلغ معين كعمولة تختلف باختلاف حجم المخاطرة التي تواجه هذه البنوك مع هذه العملية .

فمن حيث تضمن الدولة تغطية القرض من خلال مساندة البنوك للدولة في ذلك بما يزيد من الثقة في الائتمان ، فإن الدولة تتحمل في مقابل ذلك أن تبيع لهذه البنوك قيمة القرض بأقل من سعر التكافؤ ، كما تعطي لِهم الحق في أن

تبيع السندات بثمن أعلى كنوع من المضاربة متخذة في ذلك أسلوب التحكم في عرض السندات كما تريد .

٣ ـ الاكتتاب العام بالمزاد ، وفي هذا الطريق تحدد الدولة سعر فائدة القرض ، ولكنها تعتزم بيع السندات بأقل من سعر التكافؤ بثمن يمثل الحد الأدنى الذي تقبله . ومع ذلك فهي لا تبيع إلا لمن يتقدم للشراء بالقدر الذي يرغب في شرائه ، وبالسعر الذي يريد الشراء به على ألا يقل عن الحد الأدنى الذي حددته الدولة ، فإذا غطى القرض أكثر من مرة ، بدأت الدولة بتخفيض السندات لمن أعطى أعلى سعر لمن يليه وهكذا حتى تتم تغطية القرض .

ومثال ذلك أن تحدد الدولة حدا أدنى لسعر السند بمقدار **٩٥** جنيه في حين أن قيمته الاسمية **١٠٠** جنيه ، وتطرح السندات بالحد الأدنى وهو **٩٥** جنيه ولكن تبيعها لمن يدفع أعلى ثمن يزيد عن **٩٥** جنيه ، بادئة بمن يقدم الثمن الأعلى فالأقل وهكذا . . .

٤ ـ الإصدار في البورصة : وفي هذه الطريقة تقوم الدولة ببيع سندات القرض في سوق الأوراق المالية ، وتبيعها على دفعات بالثمن الذي تحدده السوق ، وتختار الدولة بالقطع الوقت الملائم لذلك ، وتحرص الدولة في ذلك على ألا تزيد من عرض هذه السندات وإلا انخفض ثمنها ، وتحقق عدم تغطية القرض أو تغطيته بنفقات كبيرة ، ويفسر ذلك عدم التجاء الدولة إلى سوق الأوراق المالية في الإصدار .

المطلب الثاني

تبديل القرض العام

يقصد بتبديل أو تحويل القرض العام Conversion إحلال قرض عام جديد منخفض الفائدة محل القرض العام القديم المرتفع الفائدة . فمثلاً تستبدل الدولة بدين سعر الفائدة ٥٪ ديناً آخر سعر فائدته ٤٪ وهي عملية تنطوي على

تجديد للدين ، كمحاولة للتخفيف من ثقل العبء المالي على الخزانة العامة[1] .

فأمام تقلب سعر الفائدة إذا قامت الدولة بالاقتراض في وقت كان فيه هذا السعر مرتفعاً ، فإنها تقوم بدفع هذا السعر طوال مدة القرض في حين أن ارتفاع سعر الفائدة يعود في جزء منه إلى اقتراض الدولة بكميات كبيرة ، فضلاً عن أنه أمام انخفاض سعر الفائدة والتزام الدولة بدفع السعر الأعلى يعني أن المقترضين يستفيدون بميزة لا ترد إلا إلى الصعوبات التي كان يعيشها الائتمان وقت إصدار القرض ، ولهذا كان من الممكن أن تقترح الدولة على المكتتبين في القرض دفع سعر الفائدة السائد في السوق ، وهو أقل من السعر المرتفع الذي أصدرت به القرض .

ولهذا يعني تبديل الديون من الناحية القانونية أن الدولة تقدم عرضاً بأن تقوم بسداد رأس المال من جانبها إلى المكتتبين من خلال إيجاد نظام تعاقدي جديد أي تجديد للدين بالمعنى السالف الإشارة إليه ، ويمتاز تبديل الدين أي تجديده على إصدار قرض جديد لسداد الدين القديم بأنه يوفر الوقت والجهد والمال ، طالما كان الهدف هو تمويل التخلي عن القرض القديم ـ أي سداده ـ من حصيلة الاكتتاب في القرض الجديد .

وإذا كان الأصل أن يكون التبديل اختيارياً ، إلا أنه ليس ما يمنع من أن يكون إجبارياً ، وهنا تعلن الدولة عن خفض سعر الفائدة على قرض من قروضها ودون أن تعطي أصحاب السندات الحرية في الاختيار بين قبول هذا الوضع أو استيفاء قيمة قروضهم . وهذا النوع من التبديل يأخذ صورة من صور انكار الدين العام السالف الإشارة إليها .

(١) ومع أن الدول تسلك طريق استهلاك القرض العام كطريق آخر لتخفيف هذا العبء . وعلى ما سنرى في المطلب الثالث ، إلا أنها قد تنكر القرض العام أيضاً ، بمعنى أنها تمتنع عن سداد أصل الدين وفوائده ، ومهما قيل في الدوافع المختلفة لهذا السلوك ، فإنه ينافي العدالة ، ويهز الثقة المالية في الدولة ويعرضها للتدخل الخارجي إذا كان القرض بين الدولة ودولة قوية أخرى تحركها دوافع سياسية معينة .

شروط التبديل :

يشترط لنجاح التبديل عدة شروط أهمها ما يلي :

١ ـ أن تتوافر ثقة المقرضين في الدولة لأنه إذا لم تتوافر هذه الثقة فإنهم سيختارون رد القرض دون عملية تجديد الدين .

٢ ـ أن تكون الفائدة المقترحة للقرض مساوية على الأقل للفائدة الجارية في السوق أو أعلى منها قليلاً ، وإلا فإن المقرضين سيفضلون إقراضها بسعر الفائدة الجاري في السوق لآخرين غير الدولة .

٣ ـ ألا تكون المدة المقترحة للقرض الجديدة مدة طويلة . وعادة ما تلجأ الدولة ضمانا لنجاح عملية التبديل إلى تقرير بعض المزايا ، ومنها إعفاء القرض الجديد من الضرائب ، أو منح مكافأة مالية لمن يقبل التخفيض ، أو تحديد مدة قصيرة لرد القرض إذا كان القرض الأصلي غير محدد المدة ، أو رفع سعر الفائدة عن السعر الجاري في السوق ولو قليلاً .

أشكال التبديل :

يكون التبديل اجبارياً Conversion Obligatoire إذا قامت الدولة بتخفيض سعر الفائدة دون موافقة الدائنين ، ويكون اختيارياً Conversion Facultative إذا تم هذا التخفيض بموافقة الدائنين ، حيث تخيرهم الدولة بين أمرين : اما تخفيض سعر الفائدة أو تسديد الدين بقيمته الاسمية ، ويتم التبديل إذا أختار الدائنون الاختيار الأول[1] .

وبديهي أنه لكي يتم التبديل بنجاح فلا بد أن تكون الأوضاع السياسية

(١) وقد يكون التبديل مستتراً أو مقنعاً إذا ترتب عليه تخفيض الدولة لفائدة القرض بطريقة سير ظاهرة ، كما لو فرضت ضريبة خاصة على فوائد دين معين من ديونها ، وخفضت قيمة عملتها ، لأن ذلك ينطوي على تخفيض القيمة الحقيقية ، للدين ولفوائده ، وتخفيض قيمة الفوائد يعني اقتطاع جانب منها وهو جوهر عملية التبديل .

والاقتصادية مستقرة وإلا احتفظ أصحاب رؤوس الأموال بها سائلة أي فضلوا التسديد على التبديل . كما يتعين أن تتخير الدولة لإجراء عملية التبديل وقتاً يقل فيه سعر الفائدة ، وإلا تعرضت لخطر تزايد طلبات التسديد لتوظيف الأموال بأسعار الفائدة المرتفعة في السوق . ويساعد على نجاح عملية التبديل كذلك قصر المدة التي تحدد لعملية التبديل ، وهي المدة التي يستطيع خلالها المقرضون طلب تسديد قيمة سنداتهم بحيث إذا انتهت هذه المدة اعتبر التبديل مقبولاً .

وأخيراً يتعين لنجاح عملية التبديل ألا ينخفض سعر القرض عن سعر التكافؤ وإلا فشلت عملية التبديل ، وهنا تقوم البنوك بدور هام لمنع انخفاض قيمة السندات المعروض تبديلها عن سعر التكافؤ أثناء مدة الاختيار بين التبديل والسداد ، ويقتضي ذلك أن يكون تحت يد هذه البنوك أموال سائلة كافية لمراجعة طلب السداد من جانب من يطلب من حاملي السندات حتى لا ينخفض سعرها عن سعر التكافؤ .

ومن ناحية أخرى يأخذ التبديل أشكالاً متعددة أهمها التبديل على التكافؤ ، والتبديل مع دفع فرق ، والتبديل دون التكافؤ[1] .

التبديل على التكافؤ : وفيه تخير الدولة حملة السندات بين تسديد قيمتها الاسمية أو تسلم سندات من الدين الجديد بنفس القيمة الاسمية ، وقد يتم تخفيض سعر الفائدة على دفعتين خاصة إذا كان مجموع السندات المراد تبديلها كبيراً .

التبديل مع دفع فرق : Conversion avec soulte ، والهدف من هذا الشكل من أشكال التبديل هو الحصول على أموال إضافية وليس تخفيض أعباء الدين ، وصورته هو أن نفترض مثلاً وجود قرضين للدولة وسعر كل منها في سوق الأوراق المالية دون التكافؤ ، الأول فائدته ٤,٥٪ مثلاً وسعره في السوق

(١) انظر في تفصيل ذلك على سبيل المثال :
دكتور محمود رياض عطية ، المرجع السابق ، صفحة (٣٥٢-٣٥٥) .

٩٥ جنيه ، والثاني فائدته ٣٪ وسعره في السوق ٧٥ جنيهاً ، وتعرض الدولة أن يستبدل بسندين من القرض الأول قيمتها ١٩٠ جنيهاً ثلاثة سندات من الثاني قيمتها ٢٢٥ جنيه مع دفع فرق قدره ٣٥ جنيهاً .

التبديل دون التكافؤ : ويفترض التبديل دون التكافؤ وجود قرضين كذلك للدولة أحدهما (أ) ارتفعت قيمة سنداته فوق التكافؤ ، بينما بقيت قيمة سندات الآخر (ب) دونه ، فتلجأ الدولة لأن تستبدل بسندات القرض (أ) سندات من القرض (ب) حسب سعرها في السوق ، فإذا كانت فائدة القرض (أ) الذي ارتفعت قيمة سنداته عن سعر التكافؤ ٥٪ ، وفائدة القرض (ب) الذي بقيت قيمة سنداته تحت التكافؤ ولتكن ٧٥ جنيه هي ٣٪ ، فإن الدولة بدلاً من أن تستبدل بالدين (أ) ديناً جديداً بسعر ٤٪ تستبدل به سندات من القرض (ب) (وفائدته الحقيقية ٤٪) حسب قيمتها في السوق ، أي أنها تستبدل بثلاثة سندات من القرض (أ) قيمتها الاسمية ٣٠٠ جنيه ، أربعة سندات من القرض (ب) قيمتها في السوق وقت التبديل ٣٠٠ جنيه .

المطلب الثالث

استهلاك القرض العام[1]

يعني استهلاك القرض العام Amortissement رد قيمة سنداته إلى حامليها على دفعات متتالية ، وهو وإن كان يشترك مع التبديل في أن كلا منهما يؤدي إلى تخفيض مبالغ الفائدة المقررة ، إلا أن الاستهلاك يختلف عن التبديل في أن الأول يترتب عليه تخفيض المبالغ التي تلتزم الدولة بردها سدادا لقيمة القرض .

ويعتبر استهلاك القرض العام بهذا المعنى أكثر الطرق الفنية لانقضاء

---

(١) أنظر في تفصيل ذلك أيضاً : ALAIN BARRERE, Institutions Financière, Tome (1), op. cit., pp. (347 - 356).

القروض متوسطة وطويلة الأجل شيوعاً حيث تبدأ الدولة بسداد قيمة سندات الدين في المواعيد وطبقاً للشروط المقررة في عقد القرض إذا كان القرض مؤقتاً ، أما إذا كان هذا القرض مؤبداً فإن للدولة أن تبدأ في استهلاكه في أي وقت تريد .

أساليب الاستهلاك :

تستطيع الدولة أن تقوم باستهلاك القرض العام بالمعنى السالف الإشارة إليه من خلال طرق معينة أهمها : الاستهلاك على أقساط سنوية ، والاستهلاك بطريق القرعة ، والاستهلاك عن طريق شراء السندات في سوق الأوراق المالية .

أولاً : الاستهلاك على أقساط سنوية :

Amortissement par Annuité Terminable

ويعتبر هذا الأسلوب من أكثر الأساليب الفنية استخداما في استهلاك القرض العام حيث ترد الدولة لكل دائن مبلغاً سنوياً يتضمن جزءاً من رأسماله إلى جانب الفائدة المقررة حتى يتم استهلاك الدين بالكامل بعد فترة معينة .

ويجزىء هذا الأسلوب إذا عملية دفع قيمة السندات ، فإذا كانت قيمة الأقساط المسددة محدودة ، فإنها لن تحقق إذا ميزة جوهرية للدائنين أو أصحاب رؤ وس الأموال الذين يفضلون إما بقاءهم دائنين بمبلغ كبير يستحقون عنه فوائد سنوية ، أو استرداد ديونهم كاملة ليتمكنوا من الاستفادة الكاملة بها دفعة واحدة ، ولهذا السبب لا تلجأ الدولة عادة إلى استهلاك القرض من خلال هذا الأسلوب إلا إذا كان بمناسبة الاقتراض من المؤسسات المالية أو شركات التأمين التي لا يضرها استرداد قيمة القرض على أقساط سنوية في مدة معينة .

ثانياً : الاستهلاك عن طريق القرعة :

Amortissement par tirage au sort

وبسبب عيب طريقة الاستهلاك على أقساط سنوية السالف الاشارة

إليها ، فإن الدولة تأخذ في الغالب بطريقة الاستهلاك عن طريق القرعة حيث تختار الدولة كل سنة عدداً من السندات بطريق القرعة ، وترد لأصحابها كل قيمتها الاسمية ، وتكرر هذه العملية حتى يتم استهلاك كافة سندات القرض ، ويسدد مع قيمة السندات التي يتم اختيارها في كل قرعة ما قد يكون مقرراً لها من جوائز اليانصيب أو مكافآت السداد .

وتختلف طريقة الاستهلاك بالقرعة عن طريقة الاستهلاك على أقساط سنوية في أن الأخيرة تقوم على رد نسبة معينة من قيمة جميع السندات موضوع الاستهلاك سنوياً بينما يتم الاستهلاك بالقرعة على أساس سداد القيمة الكاملة لعدد معين من تلك السندات في كل سنة .

ويؤخذ كذلك على طريقة الاستهلاك عن طريق القرعة أنها تفاجىء الدائنين الذين تكون سنداتهم ضمن مجموعات القرعة حيث يستردون قيمتها فجأة ، وقد يفضل بعضهم إبقاء الأمور على ما هي عليه توطئة للبحث عن فرصة مناسبة لاستثمار قيمة الدين معها ، ويضاف إلى ذلك أن حملة السندات المستهلكة يلحقهم الضرر دون شك إذا كان سعرها في البورصة قد ارتفع فوق سعر التكافؤ حيث لا ترد إليهم إلا قيمتها الاسمية ، كما قد يلحق الضرر الدولة على عكس ذلك إذا كان سعر هذه السندات قد انخفض إلى ما دون التكافؤ حيث يتم استهلاك هذه السندات بقيمتها الاسمية في حين كان يمكن للدولة أن تشتري من السوق بأقل من هذه القيمة .

ثالثاً : الاستهلاك عن طريق الشراء من سوق الأوراق المالية :
Amortissoment par achat en Bourse

يمكن للدولة أخيراً أن تستهلك سنداتها عن طريق شرائها من البورصة وتتخلص بذلك من دينها بقدر ما تشتريه منها ، وهذه الطريقة تفيد الدولة إذا كان سعر السندات في البورصة أقل من قيمتها الاسمية ، فهنا تحصل الدولة على

الفرق وإن كان ذلك يعرض الدائنين للضرر لانهم سيحصلون على قيمة أقل من قيمة دينهم الأصلي .

والواقع أن الدولة لا تستطيع اللجوء إلى هذه الطريقة لتستهلك عدداً كبيراً من السندات وإلا أدى ذلك إلى ارتفاع أثمانها، ولذلك فإن الدولة تحجم عن استخدام هذه الطريقة لتستهلك بعض ديونها إذا كانت أسعار السندات في البورصة تزيد أصلاً عن قيمتها الاسمية ، وإلا تعرضت لدفع قيمة أكبر من أصل الدين وهو ما لا تخاطر به .

تمويل استهلاك القرض العام :

Le Financement de L'amortissement

وتبقى بعد ذلك مشكلة تمويل استهلاك القرض العام ، ويتعين ابتداء أن تستبعد طريقة التخلص من دين قائم من خلال إصدار قرض جديد حيث يتم تمويل استهلاك القرض الأول من الأموال التي تحصل عليها الدولة من القرض الثاني ، لأن هذه الطريقة تبقى الدين كما هو وإن كان يتم تجديده أو تبديله على نحو ما رأينا .

كذلك يتعين أن يتم استبعاد طريقة استهلاك القرض إذا ما تم تمويله من خلال إيرادات الضرائب حيث يتولد عجز في الميزانية تحاول الدولة بعد ذلك تغطيته عن طريق إصدار قرض عام آخر ، إذ لا يخرج الأمر أيضاً عن تجديد أو تبديل الدين ليظل الدين ذاته قائماً .

على أنه إذا أريد التخلص من عبء الدين العام أو التخفيف منه ، فإن أبرز الطرق في ذلك هي : الاقتطاع من إيرادات الميزانية ، أو إنشاء صندوق لاستهلاك الدين، أو اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد .

فقد تكون القروض صغيرة القيمة ، ومن ثم يمكن سدادها من الإيرادات

العادية للميزانية ، أما إذا كان القرض كبيراً فإن الدولة لا تستطيع سداده مرة واحدة من تلك الإيرادات .

على أنه قد يتم إنشاء بند في باب النفقات العامة بالميزانية تقيد به المبالغ اللازمة سنوياً لاستهلاك الدين العام فضلاً عما يمكن أن يضاف إليه من فائض الميزانية ، ويساعد ذلك على تقصير فترة الاستهلاك .

وقد سبق أن لجأت مصر عام ١٩٤٣ عندما أجرت عملية تبديل الدين العام حيث استخدمت في ذلك الاحتياطي الذي سبق أن حققته في السنتين الماليتين ١٩٤٢/٤١ ، ١٩٤٣/٤٢ وقدره ٤٢ مليون جنيه .

والواقع أن الاحتياطي أو الفائض يتحقق أساساً من زيادة الحصيلة الضريبية ، ومن ثم يكون القرض بمثابة ضريبة مؤجلة . ونظراً لأن الدول لا تهتم عادة باقتطاع مبالغ كافية لخدمة الدين العام ، كما لا تلجأ أساساً لتخصيص فائض الميزانية لاستهلاك هذا الدين ، فإنها تلجأ في الغالب لاستهلاك قرض معين إلى عقد قرض جديد تستخدم حصيلته في سداد القرض الأول ، وهو ما سبق أن استبعدناه منذ البداية ، الأمر الذي ظهرت معه أهمية انشاء صندوق لاستهلاك الدين في كثير من الدول .

ويخصص لتمويل صندوق استهلاك الدين The sinking fund, Caisse d'amortissement عادة مبلغ سنوي قد تضاف إليه حصيلة بعض الإيرادات لعامة كضرائب معينة ، ويقوم الصندوق بشراء سندات الدين من البورصة عن طريق المبالغ التي تجمعت لديه ، وقد يحتفظ بها ويتسلم فوائدها ليزداد الاستهلاك باستمرار وهكذا .

ومع ذلك فإن الاحتفاظ بالسندات في الصندوق قد يغري الحكومة وتحت الحاجة إلى الأموال أن تقوم بالتصرف فيها بالبيع لتعود إلى التداول من جديد ، الأمر الذي تضيع معه جهود الصندوق في استهلاك الدين العام[1] .

---

(١) وجدير بالذكر أنه كثيراً ما يشار عند دراسة تمويل استهلاك القرض العام إلى طريقة برايس =

وفضلاً عن ذلك فإن الحكومة وهي بصدد استهلاك الدين العام قد تقوم إلى زيادة تيار الاصدار النقدي لسداد قيمة هذا الدين ، ومن ثم تقوم باستهلاك جزء من قيمته الحقيقية عن طريق تخفيض قيمة النقود ، حيث يترتب على زيادة الإصدار النقدي المتداول ارتفاع مستوى الأسعار وبالتالي خفض القيمة الحقيقية للنقود .

وليس من شك في أن هذا الأسلوب يؤدي إلى حدوث تضخم تكون نتائجه ضارة بالمجتمع ككل وخاصة أصحاب الدخول الثابتة والمحدودة . وذلك على النحو الذي سنشير إليه في الفصل الرابع الخاص بالتضخم .

المبحث الثالث
الآثار الاقتصادية للقروض العامة

رأينا أن تغير طبيعة دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ترتب عليه تغير النظرة إلى أدوات المالية العامة ومن ضمنها الإيرادات العامة التي ترتكز أساساً على الضريبة واستثناء على القروض العامة والإصدار النقدي .

فقد كانت النظرة إلى القروض العامة تقوم أساساً على أساس أنها وسيلة غير عادية لتمويل الميزانية ولا يلجأ إليها هي والتمويل التضخمي إلا على سبيل الاستثناء لتغطية ما تواجهه الدولة من نفقات استثنائية تزيد عن موارد الدولة العادية .

= Le Procédé du Docteur Price التي شاعت في انجلترا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية في القرن الماضي، والتي عرفت باسم مقترحها ريتشارد برايس، وهو قسيس انجليزي وعالم رياضي ، وتستهدف هذه الطريقة استهلاك القرض العام باستغمال طريقة الفوائد المركبة ، فاستثمار مبلغ ما بفائدة مركبة يضاعفه مرات كثيرة ، ويمكن مع استمرار هذه العملية أن تتخلص الدولة من دينها بالتدرج عن طريق شراء سندات هذا الدين حيث تحتفظ بها وتقبض فوائدها التي تستخدم في شراء مزيد من هذه السندات .

ورغم سلامة فكرة برايس حسابياً إلا أن الدين العام لا ينقضي إلا إذا أعدمت الدولة السندات التي تقوم بشرائها ، وإلا دفعت لنفسها عنها فوائد ، فضلاً عن أن ارتفاع أسعار هذه السندات في السوق يقلل من قدرة الصندوق على الشراء ، كما أنه إذا لم يتم تخصيص مبلغ للصندوق إزاء عجز الميزانية مثلاً فإن هذه الطريقة تصبح غير عملية لتمويل استهلاك القرض العام .

غير أنه مع تغير دور الدولة أصبحت القروض أداة هامة تستعين بها الدولة لاحداث آثار اقتصادية واجتماعية ، وان كان يتعين اللجوء إليها في حدود ما يمكن أن تحدثه من آثار مواتية على الاقتصاد القومي .

ومع ذلك قـد يثور سؤال مؤداه مـا إذا كانت الضـريبـة تكفي لإحـداث الآثار الاقتصادية التي تولدها القروض العامة ؟

الواقع أنه مع تغير دور الدولة أصبحت القروض أداة هامة تستعين بها الدولة لاحداث آثار اقتصادية واجتماعية ، وجدير بالذكر أن نشير إلى أن القروض العامة تسهم في تخفيض الاستثمارات الخاصة سواء عن طريق إسهامها في تخفيض عرض النقود أو من خلال رفع سعر الفائدة ، وعليه فلتحقيق المفاضلة بين الاعتماد على الضرائب أو القروض العامة ، فإنه ينبغي إجراء موازنة بين آثار كل منهما على الاستهلاك الخاص والاستثمارات الخاصة ، وعلى ضوء هذه الموازنة يتقرر مدى الاعتماد على كل من الدين العام أو الضرائب .

فإذا كانت الدولة ترغب مثلاً في توسيع استثمارها على حساب الاستثمار الخاص ، فإن الاقتراض العام سوف يكون وسيلة أكثر فعالية من زيادة الضرائب ، أما إذا كانت الدولة ترغب في زيادة إنفاقها على حساب الاستهلاك الخاص فإن زيادة الضرائب تعتبر أداة أكثر فعالية في ذلك .

ومع هذا فإن الأمر لا يقتصر عند هذا الحد ، فإذا كانت الطاقة الإنتاجية غير مرنة بمعنى انها لا تتحول مباشرة من إنتاج السلع الاستثمارية إلى إنتاج السلع الاستهلاكية أو العكس ، فإنه إذا رغبت الدولة في زيادة استثمارها في الأجل القصير ، فإن عليها أن تحدد الطاقة الإنتاجية في المجال الاستثماري ، ويمكن القيام بذلك عن طريق إجراءات تقيد الاستثمار الخاص ، وتصبح القروض العامة وسيلة أكثر فعالية في ذلك ، كما يمكن أن تزيد الدولة من استثماراتها على حساب الاستهلاك الخاص وتكون الضرائب ذات أثر أكثر فعالية في هذا الخصوص .

وبديهي أن نقرر في هذا الشأن أن تداخل آثار الضرائب مع آثار القروض

العامة يرجع إلى أن القروض العامة لا تعدو أن تكون ضرائب مؤجلة حيث تحجم الدولة عن فرض مزيد من الضرائب عندما لا تكون الظروف مناسبة لذلك لتقوم بالاقتراض ، ثم تفرض الضرائب وتعتمد أساساً عليها في فترة لاحقة وعادة عند استهلاك القرض العام .

الآثار الاقتصادية للقروض الخارجية :

وتكتسب القروض العامة أهمية كبرى إذا ما نظر إليها من زاوية العلاقات الاقتصادية الدولية ، فالقروض العامة الخارجية التي تحصل عليها الدولة من الدول الأخرى أو المؤسسات والهيئات الخاصة تزيد من حجم الموارد الحقيقية المتاحة للبلد المقترض ولاسيما من النقد الأجنبي الذي يشكل عقبة رئيسية على طريق تنمية البلاد المتخلفة لاقتصادياتها .

وتتوقف الآثار الاقتصادية للقروض العامة الخارجية على طريقة استخدام هذه القروض والقدرة على استيعاب رؤوس الأموال Absorbative Capacity

فمن ناحية طريقة استخدام القروض الخارجية ، فإنها تكون ذات قيمة كبيرة في سداد فائض الاستيراد وبالتالي تخفيف العبء على الموارد المحلية لمواجهة الواردات ، وتبرز قيمة هذه القروض على وجه الخصوص إذا استخدمت في استيراد سلع رأسمالية لأغراض التنمية الإقتصادية في الدول المتخلفة وبما تؤدي إليه من تركيم لرأس المال وبالتالي تنمية الطاقة الإنتاجية في المجتمع ، وزيادة العمالة والإنتاج ورفع مستوى الدخل القومي ، وتمويل الصناعات التصديرية أو الصناعات البديلة لبعض الواردات التي يترتب عليها زيادة في حصيلة النقد الأجنبي وتيسير خدمة هذه القروض ورد قيمتها في مواعيدها .

ويقصد بالقدرة الاستيعابية في نطاق الاستعانة برأس المال الأجنبي ، قدرة الاقتصاد القومي على القيام بحجم معين من الاستثمارات ، بحيث يؤدي تجاوز هذا الحجم إلى جعل الاستثمارات غير منتجة بسبب عدم التوازن الاقتصادي وعجز ميزان المدفوعات والتضخم[١] .

---

(١) ومع ذلك فقد يكون سبب عدم إنتاجية هذه الاستثمارات بعد فترة معينة راجعاً إلى التخلف=

هذا وقد ظهرت أهمية هذه الفكرة على أثر تزايد القروض العامة الخارجية ، الأمر الذي درجت معه كتابات كثير من الكتاب على عرض هذا المفهوم في الدراسات الخاصة بالتنمية الاقتصادية للدلالة على ضعف هذه القدرة في البلاد المتخلفة عموماً .

وتخلص أبرز مظاهر ضعف القدرة على الاستيعاب في الدول النامية عند هؤلاء الكتاب في ظهور الضغوط التضخمية بمعدل مرتفع مما يؤدي إلى نتائج سيئة على إنتاجية الاستثمار وعلى مكونات الادخار القومي ، فضلاً عن العجز المستمر والمتزايد في موازين مدفوعات هذه الدول حيث يرجع هذا العجز أساساً إلى عدم النجاح في تغيير هيكل الصادرات في حين يتم تعديل هيكل الواردات لصالح السلع الرأسمالية والوسيطة، أما المظهر الأخير لضعف القدرة الاستيعابية هذه فيرجع عند هؤلاء الكتاب إلى النمو غير المتوازن بين أقاليم الدولة المختلفة وازدياد مساوىء توزيع الدخل القومي[١] .

الآثار الاقتصادية للقروض الداخلية :

على أنه إذا أردنا أن نشير بعد ذلك إلى الآثار الإقتصادية للقروض العامة الداخلية ، فإنه ينبغي أن نشير إلى الآثار الإقتصادية لعملية الإقتراض ، والآثار الاقتصادية لخدمة القرض العام ، وأخيراً الآثار الاقتصادية لاستهلاك القروض

= الإداري أو التنفيذي أو إلى الشروط القاسية التي تكتنف عقد القرض سواء من حيث فوائد هذا القرض أو وسيلة استهلاكه ، كما قد يكون التضخم ذاته راجعاً إلى الدولة المصدرة لرأس المال، ومن ثم تكون شريكة في تحمل هذه النتيجة .

(١) بالرغم من أن فكرة المقدرة على الاستيعاب استخدمت في الفكر الاقتصادي بمعرفة أنصار نظرية الركود للدلالة على نقص فرص الاستثمار ، وذلك حينما تكون الكفاءة الحدية لرأس المال أقل أو مساوية مع سعر الفائدة، إلا أن بعض الكتاب من أنصار كينز فسروا ضعف هذه المقدرة ليس بسبب نقص الطلب الكلي الفعال ولكن بسبب عدم كفاية عوامل الانتاج الأخرى التي تتضافر مع رأس المال مثل السكان ومستوى التقدم الفني .

انظر في تفصيل ذلك : دكتور السيد عبد المولى ، فائض الأموال العربية وإمكانية استثماره في البلاد العربية ، المؤتمر الخامس لاتحاد الاقتصاديين العرب ، بغداد ١٢ ـ ١٥ نيسان ١٩٧٥ ، صفحة ١٨ وما بعدها .

انظر كذلك : P. GUILLAUMONT, La capacité d'apsorption du capital, Thèse Paris, 1946, p. 81 et s;

العامة . ونشير إلى كل منها في مطلب مستقل كما يلي :

المطلب الأول

الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض

رأينا أن عملية الإقتراض تعني اقتطاعاً من دخول الأفراد وسواء كانت هذه الدخول مخصصة للانفاق على سلع وخدمات استهلاكية أو سلع وخدمات استثمارية ، ومن ثم يكون الأثر المباشر لعملية الاقتراض هو انكماش الدخل القومي خاصة إذا اشتركت في عملية الاقتراض كذلك الوحدات والخدمات العامة في الدولة حيث ترتفع أسعار الفائدة نتيجة للتنافس بين القطاع العام والخاص ، ومن ثم يزداد الأثر الانكماشي لعملية الاقتراض .

ومع ذلك فإن هناك بعض الآثار التي تخفف من حدة هذا الاتجاه الانكماشي منها : إمكانية تعبئة الثروات المكتنزة وإمكانية الإنفاق الرشيد لحصيلة القـرض العام في تكوين رؤ وس أموال بقدر يزيد من معـدل نمو الإنتاج القومي ، وفضلاً عن ذلك فإن شعور أصحاب سندات القرض بأنهم أصبحوا أكثر ثراء من ذي قبل قد يدفعهم إلى زيادة الاستهلاك ، وقد تدفع هذه الزيادة في الاستهلاك إلى زيادة الاستثمارات من خلال مبدأ المعجل السالف الإشارة إليه كأثر غير مباشر للنفقات العامة .

ومع هذا فإنه إذا كان الجهاز الانتاجي غير مرن ، فإن الزيادة في الطلب الاستهلاكي لن يقابلها زيادة في تيار السلع والخدمات الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع مستوى الأثمان وإلى التضخم بما له من آثار سيئة على الإنتاج والتوزيع .

والواقع أن الآثار الانكماشية لعملية الاقتراض سواء من جانب وحدات الدولة أو الأفراد تتوقف على حالة النشاط الاقتصادي وعلى هيكل هذا النشاط[1] .

ففي حالة الكساد مثلاً يكون إصدار القروض العامة مناسباً حيث رؤ وس الأموال متوافرة ، والنظرة التشاؤ ميـة من جانب المنظمين والمنتجين قائمة ،

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة ٣٠٠ وما بعدها .

فضلاً عن أن انفاق حصيلة القرض من جانب الدولة يؤدي إلى خلق الطلب الكلي الفعال بما يزيد من نشاط الحياة الاقتصادية ، وهذا بالطبع على عكس حالة التوسع الاقتصادي التي يكون إصدار القرض معها غير موات على الحياة الاقتصادية عموماً .

وأما بالنسبة للهيكل الاقتصادي ، فإنه إذا كان معدل الادخار باقتصاد ما كبيراً نتيجة لزيادة الدخول ، فإن الاقتراض العام تصحبه عموماً الآثار السلبية السالف الإشارة إليها بعكس الحال إذا كان معدل الادخار محدوداً وفي ظل توسع صناعي كبير وهو ما يتضح بالنسبة لكثير من الاقتصادات المختلفة التي تسعى لتنمية نفسها .

على أنه إذا انفقت حصيلة القرض العام لتمويل مشروعات استثمارية وبافتراض أن الاقتصاد لم يصل بعد إلى مرحلة التشغيل الشامل ، وبحيث يؤدي ذلك إلى تكوين مَعدلاتٍ أعلى لتكوين رؤوس الأموال مما لو ترك القرض في يد الأفراد أو الوحدات الأخرى ، فإن ذلك يؤدي دون شك إلى زيادة الانتاج والدخل وبالتالي ارتفاع معدل التنمية الإقتصادية .

ولكن الأمر ليس بهذه البساطة إذ أن الاستثمار الخاص يتأثر عادة بالإنفاق العام على الاستثمار ، فيمكن مثلاً أن تكون نتيجة الإنفاق العام على الاستثمار ممثلة في نقص الاستثمار الخاص كأثر لتنافس الاستثمار العام مع الاستثمار الخاص على رؤوس الأموال الخاصة في نشاط اقتصادي معين يتم فيه الاستثمار العام ، ومثال ذلك إذا قامت الدولة بمشروع استثماري معين سبق لمشروع خاص أن كان يقوم به ، لكن يترتب على الاستثمار العام أن يحد المشروع الخاص من توسعاته نظراً للظروف المواتية التي ينتج معها الاستثمار العام سواء من حيث نفقة الانتاج أو حجم المنتج وهكذا .

كما يمكن أن تكون نتيجة الاستثمار العام مشجعة للاستثمار الخاص ، كما هو الحال في زيادة الطلب الكلي الفعال ليمر الاقتصاد من كساد يواجهه . فهنا يؤدي الانفاق العام على الاستثمار في وقت الكساد إلى زيادة طلب المستفيدين

من السلع الاستهلاكية مما يدفع المنتجين الأفراد إلى إنفاق مزيد من الاستثمارات لمقابلة هذا الطلب المتزايد إعمالاً لمبدأ المعجل السابق ذكره .

ولكن القول الفصل في هذا وذاك يرجع في رأي البعض[1] بحق إلى الحقائق أو الوقائع والتاريخ دون إسراف في الحجج التي تؤيد هذا النظر أو ذاك ، ومن ثم يتعين دراسة أثر إنفاق حصيلة القرض في سبيل القيام باستثمار عام على الاستثمار الخاص في ضوء هذه الحقائق أو الوقائع أو السوابق التاريخية .

الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض الصوري :

قد تقترن القروض التي تقدمها البنوك للدولة بزيادة الكمية النقدية التي في التداول ، وهو ما يؤدي في الدول المتخلفة أو الدولة التي بها حالة تشغيل شامل إلى آثار تضخمية سيئة ، ذلك أن التجاء الدولة إلى اصدار قرض عام داخلي بهذا المعنى هو في جوهره التجاء صوري أو مقنع إلى زيادة تيار الاصدار النقدي استشعاراً بمركزها المالي الضعيف وخوفاً من المواجهة المباشرة للمواطنين من خلال الزيادة المباشرة لكمية النقود في التداول ، حيث لا يمكن لهؤلاء المواطنين التفرقة بين القرض الحقيقي والقرض الصوري .

وأيا ما كان الأمر فإنه يمكن لدراسة الآثار الاقتصادية لزيادة تيار النقود في التداول أن نحيل إلى الفصل الرابع الخاص بالتضخم .

المطلب الثاني

الآثار الاقتصادية لخدمة الدين العام

يعني مفهوم خدمة الدين العام دفع فوائده ، ولكي تدفع الدولة هذه الفوائد فإنه يتعين أن تتوافر لديها مصادر الإيرادات المختلفة السالف الإشارة إليها ، وإن كانت هذه الفوائد تدفع عادة من الضرائب .

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة ٣٠٤ .

ومع الزيادة المستمرة في حجم الانفاق العام ، وعدم إمكانية الضرائب لتغطية هذه الزيادة باستمرار ، فإن ذلك يعني تأجيل التمويل بالضرائب إلى المستقبل ، ولهذا تبرز أهمية دراسة القروض العامة وآثارها الاقتصادية .

وتتوقف الآثار الاقتصادية لفوائد القروض العامة الداخلية على مصدر الأموال التي تدفع منها هذه الفوائد ، وعلى كيفية استخدام حملة سندات القرض لهذه الأموال ، وهو ما سنشير إليه كذلك عند دراسة الآثار الإقتصادية لاستهلاك القروض العامة . لكن ما يهمنا في هذا النطاق أن الدولة لكي تدفع فوائد القرض العام من حصيلة الضريبة ، فإن ذلك يعني أن الدخل ينتقل من الممول إلى المكتتب ، وإذا كان شخص الممول هو نفسه المكتتب ، فإن هذا الانتقال تكون له آثاره التي تتوقف على سلوك هذا الشخص نحو الاستهلاك أو الاستثمار والظروف التي تتم معها عملية الاستهلاك والاستثمار .

ومع ذلك فإن هذا الفرض صعب التحقيق من الناحية العملية ، إذ أن وحدة الممول والمكتتب أمر غير واقعي عادة ، ذلك أنه بينما يقوم الأفراد الخاضعون للضريبة بدفعها ـ على فرض عدم التهرب منها ـ خاصة وأن الضرائب غير المباشرة تصيب ذوي الدخول المحدودة ، فإن الاكتتاب العام ينحصر في الطبقة الرأسمالية أساساً والطبقة المتوسطة استثناء ، ولهذا يختلف الممول دافع الضريبة عن شخص المكتتب .

وعلى فرض أن سعر الضريبة قد ارتفع وأن الحصيلة الضريبية الزائدة قد خصصت لخدمة الدين العام ، وكان معظم حملة السندات من أصحاب الدخول المحدودة، فإن ذلك يؤدي إلى تحسين توزيع الدخول . ومع ذلك فإن الأصل أن المقرض شخص إما رأسمالي أو من الطبقة المتوسطة ، وإذا كانت فوائد الدين العام تدفع من حصيلة الضرائب التي يقع عبؤها على أصحاب الدخول المتوسطة والمحدودة ، وحيث تقع الضرائب غير المباشرة بصورة أشد على أصحاب الدخول الثابتة والمحدودة ، ولأن معظم حاملي سندات القرض العام هم الطبقة الرأسمالية والطبقة المتوسطة ، فان ذلك يؤدي دون شك إلى سوء

توزيع الدخل القومي لمصلحة الطبقات المدخرة على حساب أصحاب الدخول الثابتة والمحدودة .

والواقع أن سوء توزيع الدخل القومي وبما يؤدي إليه من زيادة الفوارق بين الطبقات يؤثر تأثيراً سيئاً على الحافز على الإنتاج وعلى المقدرة الإنتاجية ومن ثم على الإنتاج الكلي ، ويزداد هذا الأثر على وجه الخصوص في فترة الكساد التي يتعين معها تخفيض الضرائب لدفع عجلة الإنتاج ، ومع ذلك وبسبب احتياجات الدولة لدفع فوائد الدين العام ، فإنها لا تتمكن من ذلك ، الأمر الذي يحد من الطلب الكلي الفعال في النهاية .

المطلب الثالث

الآثار الاقتصادية لاستهلاك القروض العامة

يتم استهلاك القروض العامة عن طريق سدادها من جانب الدولة ، ويتم هذا السداد عادة من حصيلة الضرائب حيث يقتطع جزء من دخول الممولين ويتم تحويله إلى أموال مدخرة توزع على المكتتبين ، ولهذا يدفع استهلاك القروض العامة إلى تشجيع الادخار .

والواقع أن استهلاك القروض العامة يترتب عليه تحرير بعض النقود السائلة حيث يمكن أن تستخدم هذه النقود استخدامات مختلفة ، وإذا كان الغالب أن يتم ادخارها ، فإن ذلك لا يمنع من أن يتم اكتناز جزء منها ، أو استثمار جزء آخر في اقراض الدولة ثانية . فإذا كان المكتتب مؤسسة ائتمانية أو مالية حيث لا تقوم بالاستثمار في النشاطات الاقتصادية إلا في حدود ضيقة ، فإنها تقوم بالاكتتاب في قروض عامة جديدة ، ويترتب على ذلك أن يزداد الطلب على سندات القرض العام وترتفع أثمان الفائدة في السوق المالية ، وإن كان الأمر يتوقف كما رأينا من قبل على حالة الأثمان في الدولة وضخامة القرض ومدته واحتمال تغير سعر الفائدة . . . الخ .

كما قد يقوم بعض أصحاب السندات التي تم استهلاكها باستثمار قيمها التي تم تحريرها في مجالات الاستثمار الخاص ، ويترتب على ذلك زيادة حجم

المدخرات وانخفاض سعر الفائدة وتشجيع الانتاج .

هذا ولا يمنع ذلك أن يقوم أصحاب السندات التي تم استهلاكها بإنفاق جزء منها على استهلاكهم الخاص ، أو إيداع جزء آخر في البنوك كودائع حيث يزيد ذلك من خلق نقود الودائع في السوق النقدية .

ويعني ذلك جميعه أن استهلاك القروض العامة يثير ظواهر مختلفة تقترب إلى حد كبير مع ظاهرة خلق نقود جديدة ، سواء بالنسبة لتغيرات سعر الفائدة أو التوسع في الائتمان المصرفي ، أو زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية . . وغيرها .

ويمكن حينئذ أن تلعب عملية استهلاك القروض العامة دوراً مواتياً أو غير موات وفقاً لحالة العمالة والانتاج في الاقتصاد ، فإذا كان هذا الاقتصاد أقل من مستوى التشغيل الشامل للموارد الإنتاجية ، أدى استهلاك القروض العامة إلى التوسع في الإنتاج والعمالة ، أما إذا كان الاقتصاد عند مستوى التشغيل الشامل لهذه الموارد ، أو كان عند مستوى أقل من التشغيل الشامل لهذه الموارد ولكن صادفته اختناقات تحقق عدم مرونة للجهاز الإنتاجي ، فإن استهلاك القرض العام يولد ضغوطاً تضخمية ترفع من أثمان السلع والخدمات .

ومن ناحية أخرى ، فإنه بالنسبة للاقتصاد القومي ، يحدث استهلاك القرض العام آثاراً انكماشية أو تضخمية وفقاً لمصدر الأموال التي تم استهلاك القرض عن طريقها ، فإذا استمدت هذه الأموال من ضرائب غير مباشرة يتحمل عِبْأها أساساً أصحاب الدخول المحدودة ، فإن ذلك يترتب عليه تحويل لقوة شرائية من أيدي طبقة ميلها للاستهلاك كبير إلى طبقة قد تكتنز هذه الأموال ولا تنفقها .

كما يظهر الانكماش أيضاً في حالة ما إذا كانت البنوك هي المالكة للسندات التي تم استهلاكها مع تحويلها لقيمتها إلى احتياطيات غير مستثمرة حيث تقلل في هذه الحالة من القوة الشرائية الموجودة في السوق النقدي .

وعلى العكس إذا قامت هذه البنوك نتيجة تراكم احتياطياتها بتوسع ائتماني ، فإن ذلك يؤدي إلى ضغوط تضخمية ما لم يقابل هذا التوسع في الائتمان زيادة في حجم الناتج من السلع والخدمات .

أبرز الآثار الاقتصادية لخدمة واستهلاك القروض العامة :

هذا ويمكن تلخيص أبرز الآثار الإقتصادية لخدمة واستهلاك القروض العامة فيما يلي :

١ - إعادة توزيع الدخل القومي : ويتوقف ذلك على كيفية تمويل النفقات العامة التي تخصص لخدمة واستهلاك القروض العامة ، فإذا تم هذا التمويل من الضرائب ، فإنه غالباً ما يحدث إعادة لتوزيع الدخل القومي لصالح الفئات ذات الدخول المرتفعة لأن هذه الفئات غالباً هي التي تكتتب في سندات القروض العامة ، وتحصل بالتالي على فوائدها وعلى قيمتها عند استهلاكها ، ومن الطبيعي أن تتم خدمة واستهلاك هذه القروض العامة من حصيلة الضرائب التي تساهم فيها الطبقات محدودة الدخل بنسبة كبيرة ، خاصة بالنسبة للضرائب غير المباشرة التي يقع عبؤها جسيما على أصحاب الدخول المحدودة .

٢ - قد يترتب على خدمة واستهلاك القرض العام تشجيع المدخرات الخاصة ، وبالتالي الاستثمار الخاص وذلك إذا كان الميل للاستثمار مرتفعاً ، ويتحقق ذلك إذا كان تمويل خدمة الدين العام عن طريق الضرائب التي تحد من الاستهلاك ، كما أن المبالغ النقدية لخدمة واستهلاك القروض العامة تشجع الطبقات الغنية أصحاب سندات القرض العام على زيادة المدخرات .

٣ - في فترات الانكماش ينقص الطلب الكلي الفعال ، وتساعد خدمة واستهلاك القروض العامة على تنشيط هذا الطلب بشقيه الاستهلاكي والاستثماري ومن ثم يتحقق من جديد التوازن الاقتصادي .

لكن ماذا عن الدور الذي يلعبه الاقتصاد الكويتي في إقراض الدول

الأخرى من خلال الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية ؟

هذا هو ما سنشير إليه باختصار في ملحق الفصل الثالث من هذا الباب .

ملحق الفصل الثالث

دور الاقتصاد الكويتي في إقراض الدول الأخرى

يلعب الاقتصاد الكويتي دوراً ملموساً في إقراض الدول الأخرى النامية لمساعدتها فيما تبذله من جهود للتنمية الاقتصادية ، وذلك من خلال الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية .

وقد أنشيء هذا الصندوق في ديسمبر عام ١٩٦١ ، واقتصرت عملياته حتى يوليو ١٩٧٤ على البلاد العربية . وفي يوليو ١٩٧٤ توسع مجال أعماله ليشمل جميع البلاد النامية ، وتقرر زيادة رأسماله من ٢٠٠ مليون دينار إلى ١٠٠٠ مليون دينار كـويتي .

وتشمل المساعدات التي يوفرها الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية من أجل تنمية البلاد المتخلفة : تقديم القروض والمنح والكفالات وأداء الخدمات الفنيـة، ولا يخضع الصندوق لاي قيد فيما يتعلق بطبيعة القطاعات التي يسهم في تمويلها . ويقدم الصندوق مساعداته لتمويل مشروعات إنمائية محددة أو لتمويل برامج تشمل عدداً من المشروعات أو لدعم مؤسسات التمويل الإنمائي. وتتخذ مساعدات الصندوق بصفة أساسية صورة القروض المباشرة للدول المستفيدة ، والتمويل الموازي أو المشترك مع هيئات المعونة الثنائية أو متعددة الأطراف ، وتقديم المنح لتمويل الدراسات الفنية الاقتصادية ، والخدمات الاستشارية المتعلقة بالجوانب الفنية أو المالية أو الاقتصادية أو القانونية للمشروعات أو المسح القطاعي أو التي تتعلق بالسياسات الانمائية او بتعزيز المؤسسات العاملة في ميدان التنمية .

ولا يجوز من ناحية أخرى ، وكقاعدة عامة ، أن يمول الصندوق أكثر من ٥٠٪ من النفقات الإجمالية لأي مشروع ، أو تمويل نفقات المشروع بالعملة المحلية إلا إذا وجدت مبررات لذلك ، ويراعي في المشروعات التي يسهم الصندوق في تمويلها ، ضمن اعتبارات أخرى ، أن يكون لها أولوية في مشروعات التنمية بالدولة ، وأن تكون سليمة فنياً واقتصادياً . ويعطي الصندوق للدول الأقل نمواً اعتباراً خاصاً في عملياته وذلك لدواعي إنسانية(١) .

وفي هذا تعتبر نشاطات الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية أحد المعالم البارزة نحو الدول المتخلفة ، لتمتعه بثقل نسبي في عملية التمويل للإسراع في تنمية هذه الدول .

هذا وقد شهد الصندوق توسعاً كبيراً خلال عام ١٩٧٥ لم يبلغه من قبل ، إذ ارتبط في مجالات نشاطه في قطاع الزراعة والنقل والكهرباء والصناعة بتسعة عشر قرضاً جديداً تبلغ قيمتها ٩٤,٩ مليون دينار مقابل تسعة قروض تبلغ قيمتها ٤١,٤ مليون دينار خلال عام ١٩٧٤ ، وبهذا تبلغ جملة القروض التي وقعت اتفاقياتها حتى آخر ديسمبر ١٩٧٥ مبلغ ٢٥٥,٧ مليون دينار تقريباً سحبت الدول المقترضة منها مبلغ ١١١,١ مليون دينار ، كما وصلت الأقساط التي سددتها هذه الدول من أصل المدفوع من هذه القروض إلى ٣٣,٢ مليون دينار . وبلغت القروض المقدمة لبعض الدول العربية من المال الاحتياطي حتى ٣١ ديسمبر ١٩٧٥ مبلغ ١٢٠,٣ مليون دينار ، في حين يبلغ المسدد من جملة أصولها ٢٥,٢ مليون دينار(٢) .

وفي عام ١٩٧٦ ارتبط الصندوق في مجالات النشاط السالف الإشارة إليها بـ ٢٣ قرضا جديداً تبلغ قيمتها ٩٢,٥ مليون دينار ، وبذلك يبلغ إجمالي

---

(١) انظر في تفصيلات أكثر عن الصندوق : الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية ، بيانات أساسية ، فبراير ١٩٧٥ .

(٢) انظر : وزارة المالية ، بيان وزير المالية عن مشروع الموازنة العامة عن السنة المالية ٧٦ / ١٩٧٧ صفحة ١٨ .

القروض التي وقعت اتفاقياتها حتى آخر ديسمبر ١٩٧٦ مبلغ ٣٤٦,٥ مليون دينار سحبت الدول المقترضة منها ١٦٠,٤ مليون دينار ، كما بلغت الاقساط التي سددتها هذه الدول من أصل المدفوع من هذه القروض ٣٩,٦ مليون دينار ، هذا إلى جانب المعونات الفنية التي قدمها الصندوق خلال عام ١٩٧٦ وتبلغ تسع منح تزيد قيمتها على مليون دينار(١) .

ويتسم نشاط الصندوق خلال عام ١٩٧٧ باتساعه ليشمل أيضاً بعض الدول الأوروبية الصغيرة التي تجتاز صعوبات في تحقيق التنمية الاقتصادية ، وتقديمه المنح كمعونة فنية . وفضلاً عن ذلك يقوم الصندوق بتدعيم مساهمته في مؤسسات التنميةوالتمويل الدولية وعلاقاته بالمؤسسات والهيئات الدولية الإقليمية والوطنية المعنية بتنمية الدول المتخلفة . كما يواصل الصندوق المساهمة في الجهود المبذولة للتنسيق بين صناديق ومؤسسات التنمية العربية .

وقد ارتبط الصندوق خلال هذا العام وفي نفس مجالات نشاطه بـ ٢٣ قرضاً جديداً تبلغ جملتها ١١٧,٧ مليون دينار ، وبذلك يبلغ إجمالي القروض التي دفعت اتفاقياتها حتى آخر ديسمبر ١٩٧٧ مبلغ ٤٤٦,٩ مليون دينار سحبت الدول المقترضة منها ٢١٥,٥ مليون دينار ، كما بلغت الأقساط التي سددتها هذه الدول من أصل المدفوع من هذه القروض ٤٧,٤ مليون دينار ، هذا إلى جانب ٤٣ منحة تبلغ قيمتها ٥,٢ مليون دينار(٢) .

وخلال عام ١٩٧٨ تابع الصندوق سياسته في تقديم القروض الميسرة والمنح لمختلف قطاعات الاقتصاد القومي في الدول العربية والافريقية والاسيوية وبعض الدول الأوروبية الصغيرة . وفي هذا العام قام الصندوق بتوقيع أربع عشرة اتفاقية قرض بلغت قيمتها الإجمالية ٥٥,١ مليون دينار ، وبذلك تبلغ

(١) انظر : وزارة المالية ، بيان وزير المالية عن مشروع الموازنة العامة للسنة المالية ٧٧ / ١٩٧٨ صفحة ١٧ .

(٢) انظر : وزارة المالية ، بيان وزير المالية عن مشروع الموازنة العامة للسنة المالية ٧٨ / ١٩٧٩ صفحة ١٨ .

قيمة القروض التي منحها الصندوق حتى نهاية عام ١٩٧٨ مبلغ ٥٥٢ مليون دينار ، كما قدم الصندوق خلال نفس العام ثلاث معونات فنية لمد فترة الخدمات الفنية المقدمة ، ولتمويل دراسة الجدول لبعض المشروعات الاقتصادية ، وبذلك يبلغ عدد المنح المقدمة من الصندوق منذ تأسيسه حوالى ٤٠ منحة قيمتها الإجمالية تقارب ٥,٧ مليون دينار[١] .

أما بالنسبة لعام ١٩٧٩ ، فقد قام الصندوق بتوقيع إحدى وعشرين اتفاقية قرض بلغت قيمتها الإجمالية ٩٧,٧ مليون دينار كويتي .

وكانت تقديرات الصندوق تشير إلى أن قيمة اتفاقيات القروض خلال عام ١٩٨٠ ستصل إلى ٧٤,٤ مليون دينار بخلاف المساهمات في الصناديق والمؤسسات المالية التي تبلغ تقديراتها حوالى ١٣,٢ مليون دينار كويتي[٢] ، إلى أن أعلن أخيراً أنه تم خلال السنة المالية ١٩٨٠/٧٩ استكمال الإجراءات الإدارية والقانونية لـ ٢٤ مشروعاً تقدمت بها الدول النامية ، كما تم توقيع ٢٠ اتفاقية قرض بقيمة إجمالية بلغت ٧١,٩٣ مليون دينار كويتي ، وبقيت أربعة قروض بقيمة إجمالية بلغت ٧,٢ مليون دينار كويتي تنتظر التوقيع ، كما أن هناك ٢٢ مشروعا في ٢١ دولة قيد البحث . وقد كانت القروض المعقودة من نصيب عشرين دولة منها سبع دول عربية نالت ٤١,٥٪ من إجمالي القروض[٣] .

وفيما يلي بيان بالتوزيع الجغرافي والقطاعي لقروض الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية حتى ١٩٧٩/١٢/٣١ كما يصوره الجدول رقم (١٠) .

---

(١) انظر : وزارة المالية ، بيان وزير المالية عن مشروع الميزانية العامة عن السنة المالية ٧٩ / ١٩٨٠ صفحة ١٧ .

(٢) انظر : وزارة المالية ، بيان وزير المالية عن مشروع الميزانية العامة عن السنة المالية ٨٠ / ١٩٨١ صفحة ١٢ .

(٣) انظر : التقرير السنوي للصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية عن ذات السنة .

جدول رقم (١٠)

بملايين الدنانير وبالأسعار الجارية

القطاع المنطقة	الزراعة والفروع الأولية	النقل والمواصلات والتخزين	الكهرباء	الصناعة	المجموع	٪
دول عربية	٨٣,٧	١٤٢,٨	٦٤,٩	١٢١,٤	٤١٢,٨	٦٧
دول أفريقية	١٤,٩	٢٨, -	١٦,٤	٤,٥	٦٣,٨	١٠,٣
دول آسيوية	٢٠,١	١٣,٨	٨٦,٨	١٦,٣	١٣٧, -	٢٢,٢
دول أوروبية	١,٢	١,١			٢,٣	٠,٣
دول أخرى		١,٠			١, -	٠,٢
المجموع	١١٩,٩	١٨٦,٧	١٦٨,١	١٤٢,١	٦١٦,٩	١٠٠
٪	١٩,٤	٣٠,٣	٢٧,٣	٢٣,٠	١٠٠	

المصدر : بيان وزير المالية عن مشروع الميزانية العامة عن السنة المالية ١٩٨١/٨٠ جدول رقم (١٠) .

ونشير بعد ذلك إلى مدى اعتبار التضخم وسيلة من وسائل التمويل لتغطية النفقات العامة ، وهو ما نعرض له تحت عنوان التضخم ، في الفصل الرابع من هذا الباب .

الفصل الرابع

التضخم(1)

مقدمة :

تتعرض الدول على اختلاف هياكلها الاقتصادية والاجتماعية لظاهرة التضخم لدرجة أصبح معها لصيقاً بالحياة الاقتصادية والاجتماعية .

فالاقتصاد الرأسمالي وهو يستهدف التشغيل الشامل للموارد الاقتصادية يتعرض للتضخم ، ومن ثم يحرص على الاستقرار الاقتصادي من خلال تحقيق

---

(1) انظر في تفصيل ذلك : ـ دكتور محمد لبيب شقير ، المرجع السابق ، صفحة (٦٣ ـ ٧٢) . ـ دكتور رياض الشيخ ، المالية العامة في الرأسمالية والاشتراكية ، دار النهضة العربية ١٩٦٥ ، صفحة (٤٣٥ ـ ٤٤٠) . ـ دكتور نبيل شحاتة الروبي ، التضخم في الاقتصاديات المتخلفة ودراسة تطبيقية للاقتصاد المصري رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية ١٩٧٣ . ـ دكتور رمزي زكي ، مشكلة التضخم في مصر أسبابها ونتائجها ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٠ .

— Hugh Dalton, Principles of public Finance, op. cit., pp. (134 - 138)

— A. W. Arthur Lewis, The Theory of Economic Growth London, 1955, pp. 216 et s.

— J. M. Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, Macmillan and Co. L.T.D., London 1960.

— Sideny Weintraub, Capitalism's Inflation and Unemployment Crisis, Addission - Wesley Publishing Co. London 1978.

(1) انظر : Bent Hasen Inflation problems in small countries Cairo, 1960, pp. (1 « 2) .

مستوى عال من التشغيل فقط .

ورغم أن الاقتصاد الاشتراكي يتخذ ميكانيزم الخطة خصيصة أساسية من خصائص أسلوب الانتاج ، فإنه يعاني من فجوات تضخمية ، وإن كانت أقل حدة من الاقتصاد الرأسمالي بشقيه المتقدم والمتخلف . ولعل السبب في ذلك يكمن في توجيه الجزء الأكبر من الموارد إلى إنتاج السلع الانتاجية ، وتناقص المعروض من السلع الاستهلاكية .

أما بالنسبة الاقتصادات المتخلفة فإنها تتعرض للتضخم ليس فقط لعدم مرونة هيكلها الإنتاجي أو تنوعه ، بل كذلك لارتباطها عضوياً بالاقتصاد الرأسمالي المتقدم من خلال علاقة التبعية التي تكاد تكون كاملة مع هذا الاقتصاد . ومن ثم يكون من اليسير تصدير التضخم منه إلى تلك الاقتصادات المتخلفة .

ولهذا أو ذاك ، لا يكون من المستغرب أن يلازم التضخم اقتصادات الدول المتخلفة ويثور التساؤل هل يتعين أن تتكيف معه تلك الدول أو أن تواجهه على الأقل لكبح جماحه .

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن التضخم قد صاحب عمليات التنمية سواء في الاقتصاد الغربي أو الاشتراكي أو المتخلف، كما أن بعض الدول المتخلفة تعمد لعدم كفاية الموارد العادية إلى أن تلجأ إلى التضخم كمورد استثنائي يتمثل في تغطية جانب من النفقات العامة عن طريق طبع النقود، خاصة وأن سلطة اصدار النقود الورقية من اختصاص البنوك المركزية وهي تابعة للحكومات .

مفهوم التضخم[1] :

قد يقصد بالتضخم كمصدر من مصادر إيرادات الدولة أن تصدر هذه الدولة كميات متزايدة من النقود الورقية ألتي تغطى بها جانباً من نفقاتها العامة حيث لم تكف الموارد العادية لتغطيتها ، ويعني ذلك أن الميزانية العامة تحقق

---

(١) انظر في تفصيل ذلك : دكتور مصطفى رشدي ، الاقتصاد النقدي مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٧٩ ، صفحة ٥٢٦ وما بعدها .

عجزاً بسبب عدم كفاية الموارد الاقتصادية لتغطية النفقات العامة وهذا المعنى ينشغل به علم المالية العامة .

وقد يقصد بالتضخم ارتفاع متواصل في الأثمان بسبب زيادة الطلب الكلي على السلع عن عرضها الكلي خاصة عند قرب وصول الاقتصاد الى مرحلة التشغيل الشامل للموارد الاقتصادية ويكون سبب التضخم أساساً هوالتوسع في اصدار النقود والائتمان وانسياب تيار النقد المصدر الى الانفاق النقدي وهذا المعنى ينشغل به علم الاقتصاد السياسي . ولأن التوسع في إصدار النقود الورقية هو حجر الزاوية في المفهومين السابقين فإن ذلك يعني تكاملهما خاصة وأن المالية العامة جزء من كل هو **الاقتصاد** .

ومع ذلك فإن الجانب النقدي لا يكفي لتحديد مفهوم التضخم لأنه قد يحدث نتيجة لنقص السلع أو لعوامل نفسية أو اجتماعية ولهذا فإن الاستغراق في تحديد مفهوم للتضخم يثير جدلاً كثيراً ويصبح أمراً (يعوزه المعنى والفائدة) على حد قول « بنت هانسن » في محاضرة له عام ١٩٦٠ بالبنك الأهلي المصري عن التضخم في الدول الصغيرة .

وتركز الاتجاهات الحديثة على ارتفاع مستوى الاسعار بسرعة الأمر الذي تنخفض معه قيمة النقـود، بمعنى أن التضخم يمثل عملية ديناميكية صعودية للأثمان تتسم بالاستمرار الذاتي وينتج عن فائض الطلب الزائد عن قدرة العرض .

ومع هذا فإنه ليس من المحتم أن يتخذ التضخم مظهراً صريحاً يتمثل في الارتفاع المتواصل في الإثمان فقد يتوافر التضخم ويتعرض الاقتصاد لبعض آثاره ولكن في صورة مكبوتة وهو ما يسمى « بالتضخم المكبوت » .

ولعل ذلك يؤدي بنا الى الإشارة بايجاز إلى انواع التضخم .

أنواع التضخم :

قد ترتفع الأثمان بالمعنى السابق الإشارة إليه فنكون إزاء تضخم ظاهر ، وقد توجد في اقتصاد دولة ما ضغوط تضخمية ومع ذلك لا ترتفع الأثمان بسبب

إشراف الدولة على جهاز الأثمان وتدخلها في الحياة الاقتصادية فنكون إزاء تضخم مكبوت وهو ما يتحقق عند قيام الحكومة بتسعير السلع والخدمات وتطبيق نظام البطاقات .

وقد يكون تضخماً سلعياً سواء في إطار سلع الاستهلاك أو سلع الاستثمار مما يؤدي الى شيوع الارباح القدرية أو ما أطلق عليه « كينز » التضخم الربحي .

كما يشير « كينز » إلى التضخم الكلي والتضخم الجزئي ـ ويكون التضخم كلياً إذا وصلت عـوامل الإنتاج إلى مرحلة التشغيل الشامل بحيث تبدو مرونة عرض عوامل الإنتاج هذه صفرا فإذا زادت كمية النقود فإن الاسعار ترتفع بمعدل يتناسب مع زيادة كمية النقود هذه .

أما التضخم الجزئي فهو الذي ينشأ في الاقتصاد قبل وصوله إلى مرحلة التشغيل الشامل ويقع غالباً في فترات الانتعاش .

ومن ناحية أخرى قد يكون التضخم جامحاً ويتمثل في زيادة الأثمان زيادة كبيرة تستتبعها زيادة مماثلة في الأجور مما يؤدي إلى زيادة نفقات الإنتاج وخفض معدل الربح الأمر الذي يحتم زيادة الأثمان والأجور من جديد . . الخ .

وينتهي الأمر بازدياد هذا التضخم لدرجة يصبح معها جامحاً ، ومما يساعد على ذلك ضعف الحكومات وعجزها عن الوقوف في مواجهته ، ولذلك تنعدم الثقة في النقود حيث يتخلص الأفراد منها لإنخفاض قيمتها إلى درجة الصفر .

وغالباً ما تنتهي حالة التضخم هذه بإصلاحات نقدية تتضمن إيقاف التعامل بالعملة القديمة وإحلال عملة جديدة محلها .

وأخيراً فإن التضخم يكون كما رأينا محلياً أو مستورداً وفي الحالة الأخيرة لا يكون للدول المتخلفة سلطان كبير عليه إلا بإعادة النظر في علاقة التبعية التي ترتبط بها مع الدول الرأسمالية المتقدمة .

مصادر التضخم :

يفرق الاقتصاديون بين ثلاثة مصادر للتضخم وإن اختلطت ببعضها وتفاعلت مع واقع الحياة .

وأول هذه المصادر هو التضخم الناتج عن جذب الطلب ويرجع هذا النوع الى زيادة الطلب النقدي الكلي بنسبة أكبر من العرض الحقيقي للسلع والخدمات .

وقد ترجع هذه الزيادة في الطلب النقدي الكلي إلى ارتفاع مفاجىء في الميل للاستهلاك أو لزيادة الاستثمار عن الادخار أو لزيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة .

ويفترض هذا النوع أن يكون الاقتصاد القومي قد أشرف على التشغيل الشامل للموارد الإنتاجية .

أما المصدر الثاني للتضخم فهو التضخم الناشىء عن دفع النفقات أو التضخم الذاتي ومعه ترتفع الأثمان نتيجة لزيادة النفقات الإنتاجية وخاصة زيادة الأجور .

فالتضخم هنا يكون نتيجة لزيادة أثمان عناصر الإنتاج وليس لأن الطلب المشتق على خدماتها قد ارتفع ، وقد يرجع هذا النوع من التضخم إلى :ـ

أ ـ ارتفاع أسعار الواردات خاصة إذا عظم القدر الذي يعتمد فيه الإنتاج المحلي على الواردات من المواد الأولية والسلع الوسيطة .

ب ـ ارتفاع هامش الربح حيث تسود العناصر الاحتكارية السوق الأمر الذي يرتفع معه المستوى العام للأثمان .

حـ ـ زيادة الأجور بما لا يتناسب مع الإنتاجية سواء كان ذلك نتيجة ضغط النقابات العمالية أم تحقيقاً لإغراض سياسية .

د ـ قيام الاحتكارات برفع الأسعار وذلك في مواجهة احتكارات العمال . وهو ما يسمى بتضخم الأسعار المدارة .

ويطلق البعض على هذا النوع من التضخم اسم « **التضخم الزاحف** » على أساس أن الإسعار ترتفع معه بمعدل بسيط ولكن بشكل دائم وثابت خلال فترة طويلة نسبياً ومع ذلك فهو يهدد الاستقرار الاقتصادي .

والواقع أن التضخم في الاقتصادات المتخلفة منظوراً إليه من ناحية مصدره ، تضخم ناتج عن جذب الطلب بعكس الحال في الدول الرأسمالية المتقدمة فإنه يكون في غالبيته تضخم نفقة ، وفضلاً عن ذلك فإن التضخم في الدول المتخلفة يتميز بأنه تضخم هيكلي يتم معه الضغط على الأسعار بسبب الاختناقات المادية في الإنتاج وذلك بسبب عدم مرونة جهازها الإنتاجي .

تفسير التضخم :

يوضح الفكر الاقتصادي أن التضخم صاحب أمرين الأول : الحرب والتسليح وما يتخلف عنهما من آثار .

والثاني : محاولة بعض الدول تنفيذ المشروعات الإنمائية التي تتعدى إمكانياتها الاقتصادية ومن هنا يتحقق الاختلال بين التيار النقدي والتيار السلعي .

والجدير بالذكر أن التضخم لم يكن من المشاكل الأساسية في الفكر التقليدي،إذ من الثابت أن الأثمان لم تكن تتزايد بشكل ملموس منذ أواخر القرن الثامن عشر إلى اوائل القرن العشرين ، وهي فترة انطلاق الاقتصاد الرأسمالي . على أنه في أعقاب الحرب العالمية الثانية فإن العالم قد شهد مشكلات معينة منها مشكلة التضخم حيث لم تعد نظرية كمية النقود صالحة لتفسير موجات التضخم والانكماش وحلت محلها نظرية الدخل القومي (أو التحليل الكينزي) في تفسير كيفية تحديد المستوى العام للأثمان قبل وبعد وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الشامل للموارد .

التضخم وتمويل التنمية :

والسؤال الذي يفرض نفسه في هذا الخصوص هو : إلى أي حد ينجح التضخم في مساندة عملية التركيم الرأسمالي[1] أو تمويل التنمية ؟

يسود في ذلك اتجاهان نعرض لكل منهما فيما يلي :

أولاً ـ الاتجاه المؤيد للتضخم :

يرتكز هذا الاتجاه في تأييده للتضخم كوسيلة لتمويل التنمية الاقتصادية على أمور منها :

١ ـ التضخم وسيلة مناسبة للتمويل في الدول المتخلفة وتكاليف التضخم اجتماعية واقتصادية تمثل ثمن هذا الأسلوب .

ويضيف هذا الرأي قوله إن الدول تعاني من وجود الكثير من الموارد الانتاجية العاطلة ، ومن ثم فإن زيادة انسياب تيار الإنفاق النقدي سيؤدي إلى زيادة حجم الطلب على هذه الموارد ثم توظيفها دون أن تطرأ زيادة محسوسة على مستويات الأثمان، ويدعم هذا الرأي التجربة التاريخية للدول المتقدمة في فترة الكساد حيث استخدم الائتمان الموسع لتمويل وتشغيل المشروعات الاستثمارية ومن ثم أمكن تشغيل الطاقات المعطلة .

وعلى ذلك فإن هذا الرأي يقوم على افتراض وجود طاقات معطلة تصلح للتشغيل ، وهو فرض لا يظهر واضحاً في الدول المتخلفة . صحيح انها طاقات معطلة ولكنها ليست في حالة تسمح لها بالاستخدام المباشر والسريع في العملية الإنتاجية .

ومن ناحية أخرى فإن زيادة وسائل الدفع لا تسمح بزيادة الإنتاج دون الاستعانة بالمعدات والسلع الرأسمالية مهما ضم المجتمع من موارد عاطلة .

وكنتيجة لذلك ، فإن مشكلة الدول المتخلفة لا تتمثل في قصور ونقص

(١) من الأفضل استخدام لفظ التركيم الرأسمالي بدلاً من التراكم الرأسمالي ، لأن الأول يعني التدخل لتحقيق هذه العملية وبوعي بها ، أما الثاني فيشير إلى التلقائية التي يمكن أن تحيط بهذه العملية .

الطلب الكلي الفعال كما كان الحال في الدول المتقدمة في فترة كساد اقتصادها وإنما في قصور الطاقة أو الهيكل الإنتاجي، وعدم تأهيل الموارد بعد للانتظام في العملية الإنتاجية بكفاءة .

٢ ـ لما كان التضخم يعيد توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات التي تقوم بالادخار والاستثمار، فإن التضخم يزيد من معدل التكوين الرأسمالي ، ومن ثم يعتبر وسيلة تمويلية هامة للإسراع بعملية التنمية الاقتصادية بالدول المتخلفة .

والواقع أن هذا الرأي يخالف الاعتبارات الاجتماعية خاصة وأنه لم يضع في الاعتبار التفاوت بين الأفراد والطبقات الاجتماعية المختلفة ، وقد أثبتت التجارب الاجتماعية أيضاً أنه قد أدى إلى زيادة أرباح المنتجين في الدول المتخلفة كما كان الحال في فترات الحروب ، ومع ذلك فإن تلك الأرباح لم تستثمر في مشروعات إنتاجية هامة ، وإنما اتجهت إلى الاستهلاك الترفي ، واستيراد كثير من السلع الكمالية .

٣ ـ يبرر الأخذ بالتضخم كوسيلة للتمويل على أساس أنه يقوم على ظاهرة الوهم النقدي التي تشيع بين الطبقات العمالية حيث يتم الاهتمام بالأجر النقدي أكثر من الأجر الحقيقي .

وهنا يمكن للدولة أن تلجأ إلى زيادة أوراق البنكنوت وحجم الائتمان المصرفي وتطلقها في التداول ، وتستعين بها في شراء ودفع أثمان عناصر الإنتاج المختلفة التي تساهم في العمليات الإنتاجية.

وبديهي أن النقود الجديدة ستزيد من الاتجاهات التضخمية مما يؤثر على أثمان السلع والخدمات ، وسيتوهم الكثيرون بأن مستوى المعيشة أخذ في الارتفاع نتيجة لزيادة الأجور والدخول الأخرى .

وقبل أن يدرك الجمهور أن الأثمان ترتفع بمعدل يفوق الدخول الحقيقية تكون الدولة قد تمكنت من بناء قدر كبير من رؤوس أموالها ومشروعات

انتاجها ، ولا تلبث أن تبدأ في الإنتاج فيزداد عرض السلع والخدمات ثم تتجه الأثمان إلى الانخفاض .

ويمكن أن نلاحظ على هذا الرأي ما يلي :

(أ) أن زيادة كمية النقود لا تؤدي إلى توظيف الأيدي العاملة والموارد الأخرى توظيفاً سريعاً ، خاصة وأن هذه الموارد تحتاج إلى معدات وآلات وموارد أخرى تعضدها وتؤهلها للانتاج . ولا يستطيع التضخم تدبير هذه المعدات .

(ب) هذه الميكانيكية لا وجود لها اذا استخدم التضخم لتمويل بعض المشروعات الخاصة برأس المال الاجتماعي مثل بناء المدارس والمستشفيات والطرق والكباري . وهي مشروعات تساعد على تحقيق الوفورات الخارجية للمشروعات ولكنها لا تنتج بذاتها .

(حـ) هل سيبقى العمال خاضعين لحالة الوهم النقدي في ظل الارتفاع المستمر للأثمان والانخفاض بالتالي في الأجور الحقيقية ؟ إنهم سيضغطون لرفع أجورهم ونكون أمام سباق رهيب بين ارتفاع الأجور من ناحية وارتفاع الأثمان من ناحية أخرى خاصة إذا ستمرت المشروعات الإنتاجية فترة طويلة حتى يتحقق انتاجها .

ثانياً ـ الاتجاه المعارض للتضخم :

ويرى هذا الاتجاه أن التضخم لا يعتبر اسلوباً مؤكداً لزيادة الإنتاج بل قد يتسبب في انهيار خطط وبرامج التنمية .

وفي هذا فإن للتضخم تأثيره السلبي من حيث :

١ ـ الادخار وحجم الحصيلة الضريبية ، حيث تنقص القوة الشرائية الحقيقية لهما . . ومن ثم يكون أثرهما على الانتاج محدوداً ولهذا إذا ترك التضخم دون علاج ، فإنه يصبح لصيقاً باقتصاد الدولة ويصعب التخلص منه ، الأمر الذي قد يؤدي الى اضطرابات ينهار معها الاقتصاد القومي ، حيث لا يقتصر

الأمر على حجم الادخار والحصيلة الضريبية فقط .

٢ ـ حجم الصادرات حيث يتقلص حجمها بسبب التضخم ، ومن ثم لا تتم تغطية أثمان السلع الرأسمالية .

٣ ـ صعوبة حساب النفقات والأرباح في فترات التضخم مما يثبط همم الأفراد عن القيام بمشروعات إنتاجية .

٤ ـ وقد يتم تهريب رؤوس الأموال الى الخارج للتخلص من الانخفاض المستمر في قيمة النقود نتيجة للتضخم ، ومن ثم يقل حجم رؤوس الأموال الداخلية التي تغطي عملية التنمية .

آثار التضخم :

أ ـ الآثار الاقتصادية للتضخم :

تترتب على التضخم آثار اقتصادية منها ما يلي :

١ ـ عجز جهاز التنمية عن القيام بوظيفته في توجيه الإنتاج تبعاً للطلب الفعلي للمستهلكين وقد يتوقع الأفراد ارتفاع الأسعار فيزيدون طلبهم الحالي فترتفع الأسعار من جديد ، أو يتخلص الأفراد من النقود ويحلون محلها سلع استهلاك .

أما المنتجون فقد يزيدون من الإنتاج ويؤجلون البيع مما يساعد على ارتفاع الاسعار وينتهي الأمر بفقدان النقود لوظيفتها كأداة للمبادلة .

٢ ـ يؤدي التضخم إلى أن تفقد النقود وظيفتها كمخزن للقيم وأداة للادخار ، ونتيجة لذلك يزداد الميل للاستهلاك ، ولهذا يقال إن التضخم يشجع على الادخار العيني ، ومع انخفاض الادخار النقدي فإن الأمر قد يؤدي إلى الادخار السلبي أي الاستدانة من المدخرات السابق تكوينها في فترات ما قبل التضخم الحاد .

٣ ـ توجيه الاستثمارات إلى غير صالح الاقتصاد القومي ، ففي فترة الحروب مثلاً تزداد الأرباح النقدية بسبب ارتفاع الأسعار ويزيد حجم الطلب

المدني والحربي على الموارد المحدودة ، وتضطر الحكومة الى فرض ضريبة أرباح استثنائية ، وحصيلتها تعتبر أرباحاً نقدية لا حقيقية ، وأقساط الإهلاك المحتجزة لا تكفي لإحلال آلات جديدة ، ومن هنا فإن الأرباح المستقطعة بما فيها الضريبة لا تستطيع أن تحافظ على رؤوس الأموال ، وإنما هي بمثابة رد رأس المال ذاته إلى رجال الأعمال أنفسهم أو استخدامه لدفع الضريبة الاستثنائية .

ب ـ الآثار الاجتماعية للتضخم في الاقتصاد المصري :(1)

يعني هذا العنوان الآثار التي تترتب على التضخم في مجال إعادة توزيع الدخل القومي بمصر وهنا لا بد من الإشارة إلى :ـ

١ ـ عدم وجود إحصائيات رسمية منشورة عن توزيع الدخل القومي ، وعن توزيع الثروة في مصر بين مختلف طبقات المجتمع وفئاته سواء تعلق الأمر بالثروة الزراعية أو العقارية أو الصناعية أو المالية .

٢ ـ لا يصيب التغير في الأسعار جميع السلع والخدمات بنفس النسبة وفي وقت واحد ، ومن ثم يحدث اختلاف في مدى وسرعة وتوقيت تغير عوائد عوامل الإنتاج : فمثلاً :

(أ) هناك طائفة من الدخول تتسم بالتغير البطيء وأحياناً بالجمود حينما يتجه مستوى الأسعار نحو الارتفاع . وهذه الدخول تضم على سبيل المثال :

* أرباب المعاشات والإعانات الاجتماعية .
* حملة السندات .
* أصحاب ودائع التوفير .
* كاسبو الأجور والمرتبات بالجهاز الحكومي والقطاع العام .

---

(1) انظر في تفصيل ذلك : دكتور رمزي زكي ، تأثير التضخم على العدالة الاجتماعية في مصر ، معهد التخطيط القومي ، مذكرة داخلية رقم ٧٥٨ مايو ١٩٨١ ، وقد اعتمدنا على هذه المذكرة إلى حد كبير . وانظر كذلك لنفس الكاتب ، مشكلة التضخم في مصر ، المرجع السابق ، صفحة ٤٧٧ وما بعدها .

فهذه الدخول تتحدد بشكل مسبق وطبقاً للوائح ، ويصعب تغييرها بمرونة وبسرعة ، وحتى مع تغيرها ، فإنها تتغير بمستوى أقل بكثير من مستوى تغير المستوى العام للأسعار .

ولهذا فما إن تبدأ موجة التضخم حتى يفقد هؤلاء جزءاً محسوساً من دخولهم الحقيقية لانخفاض قدرتها الشرائية وتكون خسارتهم مؤكدة ومن ثم يقل نصيبهم النسبي من الدخل القومي .

(ب) وهناك طائفة أخرى من الدخول تتغير بسرعة بالزيادة مع تغير مستوى الأسعار إلى أعلى وهي دخول كاسبي الأرباح وأصحاب المشروعات التجارية والصناعية والخدمية وترتفع من ثم دخولهم الحقيقية وبالتالي يزداد نصيبهم النسبي من الدخل القومي .

ونتيجة لذلك فإن التضخم يعزز آثاره في مجال اعادة توزيع الدخل القومي من خلال ما يحدثه من تغير في الأسعار ، وذلك بطريقة عشوائية .

ويمكن الاستناد على توزيع الدخل القومي بين الأنصبة النسبية للأجور وعوائد حقوق التملك ، فالأنصبة النسبية للأجور وعوائد حقوق التملك من الناتج المحلي الاجمالي تعرضت لتغييرات جذرية خلال السبعينيات من هذا القرن ، وكانت تلك التغييرات متناسبة مع حدة التضخم .

ففي الفترة من عام ١٩٧٠ إلى عام ١٩٧٣ ، حيث كان معها معدل التضخم معتدلاً ، تراوح النصيب النسبي للأجور من الناتج المحلي أو الإجمالي بين ٤٦٪ - ٥٠٪ على حين تراوح النصيب النسبي لعوائد حقوق التملك (الأرباح والفوائد والريوع) في نفس الفترة بين ٥٠٪ - ٥٤٪ .

لكن هذه النسبة تعرضت بعد عام ١٩٧٣ لتغيرات عميقة وهي الفترة التي شهدت جنوحاً في الأسعار ، فباستثناء عام ١٩٧٥ انخفض النصيب النسبي للأجور من ٥٠٪ في عام ١٩٧٣ الى ٣٠٪ في عام ١٩٧٩ .

وفي المقابل ارتفع النصيب النسبي لعوائد حقوق التملك من ٥٠٪ عام ١٩٧٣ إلى ٧٠٪ عام ١٩٧٩[١] .

وتلك نتيجة خطيرة في الاقتصاد المصري حيث تزداد الفوارق الاقتصادية والاجتماعية حدة مع زيادة التضخم .

لكن ما هي نتائج تدهور الأجور الحقيقية في مصر[٢] ؟

(أ) ـ إن أول هذه النتائج هو التدهور الذي طرأ على مستوى معيشة كاسبي الأجور والمرتبات المحدودة والثابتة فمكونات السلع والخدمات الحقيقية التي يعتمدون عليها في استهلاكهم اليومي قد طرأ عليها نقص حقيقي ، فخفضوا من كميات بعض السلع الهامة كاللحوم والألبان والفواكه وتحولوا إلى زيادة مشترياتهم من السلع الأرخص نسبياً والأقل في قيمتها الغذائية وإن كان الحصول عليها يرتبط بإمكانية التعامل مع المجمعات الاستهلاكية والحكومية .

أضف الى ذلك صعوبة مواجهة متطلبات إشباع الحاجات الأساسية الأخرى كالعلاج والملابس والنقل والمواصلات وخدمات التعليم الخاصة كالمدارس الخاصة والدروس الخصوصية ، فضلاً عن مشاكل السكن الملائم في ظل ارتفاع الإيجارات وخلو الرجل .

(ب) ـ تزايد أهمية الدعم السلعي الذي تخصصه الحكومة لتمويل الفروق السعرية للسلع التموينية الضرورية ، فقد بلغت نسبة الدعم المخصص للسلع التموينية إلى إجمالي الدعم في المتوسط وفي الفترة من ٧٣ ـ ١٩٧٩ حوالى ٧٧٪ من واقع بيانات وزارة التموين .

والدعم هو الوسيلة الوحيدة التي تحمي الطبقات والفئات الاجتماعية من

---

(١) انظر في ذلك : دكتور رمزي زكي ، تأثير التضخم على العدالة الاجتماعية في مصر ، المرجع السابق ، جدول رقم (١) ، (٢) .

(٢) انظر : المرجع السابق ، صفحة ١٢ ـ ١٤ .

التضخم لأهم وسيلة من وسائل المعيشة هي السلع الضرورية ، ولهذا رغم ما قيل حول الدعم وضرورة ترشيده ووصوله إلى مستحقية رغم ذلك فإنه لم يتم الغاؤه أو إنقاصه بالنسبة لتلك السلع .

ومع ازدياد التضخم حدة ، وزيادة تعميق التفاوت بين الطبقات الاجتماعية المختلفة ، فإن الدعم السلعي رغم تزايده لن يجدي في محاولة إعادة التوازن الاجتماعي بين هذه الطبقات أو الفئات .

(حـ) ـ بسبب التضخم وتدهور أوضاع كاسبي الأجور والمرتبات هاجرت أعداد كبيرة للعمل بالبلاد العربية أو بالخارج ، وقد شجعت الحكومة ذلك أملاً في زيادة التحويلات التي يجريها هؤلاء العاملون كمصدر هام للعملات الأجنبية رغم ما يكتنف ذلك من آثار سلبية يمكن إيجازها فيما يلي :

١ ـ أدى رحيل هؤلاء العاملين وخاصة العاملين في القطاعات الإنتاجية إلى خلق اختناقات واضحة في القوى العاملة ، وبالتالي فإن ثمة عجزا في القوى العاملة واحتمالات تزايد هذا العجز مستقبلا مسألة تهدد مجهودات التنمية .

٢ ـ زيادة أجور العمالة زيادة كبيرة ، ومن ثم أصبحت هذه الزيادة من أحد عوامل التضخم الناشىء عن دفع النفقات ، ومن ذلك ارتفاع أجور عمال البناء ، النجارين، الخياطين ، عمال النقل والصيانة ، الطباعة ، أجور المدرسين ، العمال الزراعيين .

٣ ـ التحول إلى أساليب فنية تستخدم رأس المال استخداما مكثفا كما هو الحال بالنسبة لقطاع التشييد والبناء ، ونحن في بلد تعاني من زيادة السكان .

٤ ـ لعل هجرة العمال إلى الدول النفطية أدت إلى إهدار القيمة الاجتماعية للعمل المنتج ، فقد يقبل المهاجر إلى هناك عملا أقل إنتاجية ، ومع ذلك يحصل على أضعاف ما يحصل عليه في مصر ، ومن ثم أصبح تحسين مستوى الدخل والمعيشة لا يرتبط بزيادة الجهد والإضافة في مصر وإنما بالهجرة إلى الخارج .

٥ ـ إذا عاد العاملون بالخارج إلى مصر بعد انتهاء مدة عملهم لا يكون لديهم الرغبة للعمل بالأجر المنخفض ، ولهذا يعيشون حياة اغتراب في مجتمعهم ، ويفقدون أبرز قيمة تحدد منهج وأسلوب حياة الإنسان وهو العمل المنتج .

٦ ـ بسبب المستوى المرتفع لاستهلاك العائد من الخارج ، ينبهر الآخرون به ويحاولون تقليده بـ'لسعي للعمل أو الهجرة للخارج ، ومن ثم فترسيخ الإحساس بأن تحسين مستوى المعيشة يتحقق في الخارج وليس داخل مصر يعمل على المزيد من الاغتراب واللامبالاة والسلبية والأنانية والفردية .

ولم يقتصر الأمر على الهجرة الخارجية ، بل هاجرت العمالة المصرية كذلك إلى مشروعات القطاع الأجنبي الخاضع للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الخاص باستثمار رأس المال العربي والأجنبي . وفي هذا لم تهاجر الكفاءات الإدارية فقط ، بل انسحب الأمر إلى أكفأ العناصر الفنية وشبه الفنية التي نشأت في أحضان القطاع العام .

وقد ترتب على ذلك أن أصبحت القطاعات الإنتاجية تعاني من نقص ملحوظ في حجم القوى العاملة الملائمة ، واضطرت مع ذلك إلى زيادة معدلات الأجور النقدية للحفاظ على العمالة الراهنة ، ولعل ما حدث في قطاع البنوك خير دليل على ذلك .

وبالإضافة إلى ذلك ، فإن ثمة نتيجتين هامتين تترتبان على موجة التضخم هما :

أ ـ تفشي ظاهرة الفساد الإداري ، وانتشار الرشوة في السوق السوداء في محاولة لتصحيح العلاقات غير الصحيحة التي تتم في إطار التوزيع غير العادل للدخل القومي .

ب ـ تآكل ثروة الطبقة الوسطى التي تتجسد في شكل أصول مالية كبوالص التأمين وشهادات الادخار والسندات المختلفة وودائع التوفير ، ذلك أن

قيمتها تتآكل سنة بعد أخرى حيث لا يفلح سعر الفائدة في تعويض هذه الخسارة ، الأمر الذي تصاب معه هذه الطبقة بالإحباط وتظل مع القلق والخوف المستمرين إلى أن تقوم بتهريب أموالها هي الأخرى إلى الخارج ، ولعل الأمر أكثر قلقا بالنسبة للطبقة الأقل دخلا من العمال والفقراء .

تلك بعض آثار التضخم اقتصادياً واجتماعياً ، ومعها لا يشك أحد في فشل اللجوء إليه كوسيلة للتركيم الرأسمالي أو تمويل التنمية في مثل ظروف الاقتصاد المصري .

والسؤال الآن هو كيف يمكن مكافحة آثار التضخم ؟

مكافحة آثار التضخم :

يمكن مكافحة آثار التضخم من خلال الوسائل النقدية أو الوسائل المالية أو هما معاً ، ونشير إليهما باختصار يقتضيه مجال الدراسة فيما يلي :

أ ـ أما وسائل السياسة النقدية فتشمل :ـ

١ ـ أدوات رقابية كمية (سعر الخصم ـ عمليات السوق المفتوحة ، وتغيير نسب الاحتياطي القانوني) . ويجمع الكتاب على فعالية الأسلوب الأخير فله طابع مباشر ولا يتسم بالمرونة النسبية .

٢ ـ أدوات رقابية كيفية تتعلق بالرقابة على الائتمان . فالبنك المركزي يسيطر على الائتمان ويوجهه إلى فروع النشاط الاقتصادي المطلوب دعم إنتاجها، يعني حلول إرادة السلطة النقدية محل قوى السوق ، فالإرادة الواعية والرشيدة خير من التفاعل الأعمى بين قوى العرض والطلب .

ب ـ أما وسائل السياسة المالية فتتمثل في :

١ ـ الضرائب .

٢ ـ القروض العامة :

٣ ـ سياسة الأجور .

٤ - سياسة القيود المباشرة :

أ - التسعير الجبري ونظام البطاقات .

ب - توزيع السلع .

ونشير بإيجاز شديد في هذا الخصوص إلى دور الضرائب في مكافحة التضخم ، فالأصل انه يمكن للضريبة أن تكسر من حدة التضخم من خلال ما يمكن أن تستقطعه من الدخل القومي ، ومن ثم يقل حجم الدخل الصافي المتاح للإنفاق وهو ما يكبح جماح التضخم وذلك بشرط عدم دخول حصيلة الضريبة في التداول ودون أن يزداد تيار الإنفاق النقدي من أي طريق وإلا كان للضريبة دور محدود في محاربة التضخم ، وذلك كما أشرنا إليه من قبل .

وفي علاقة الضريبة بالتضخم لا بد من أخذ عملية نقل العبء الضريبي في الحسبان ، وقد سبق أن أشرنا إليها كذلك، كما يتعين إبراز دور الضرائب غير المباشرة (فروق الأسعار ، ضرائب ورسوم الاستهلاك والإنتاج - الرسوم الجمركية، ضريبة الدمغة) وأثرها في رفع الأثمان .

وبهذه المناسبة لا بد من الإشارة إلى فكرة الفائض الاقتصادي وضرورة المساواة في التضحية لتحقيق العدالة الضريبية ، وهي أساس العدالة الضريبية في الإسلام ، فالضريبة شأن الزكاة يتعين ألا تؤخذ إلا من « العفو » ، والعفو هو الفائض بعد أن يشبع المستهلك حاجته ، والحاجة ، كما نعلم ، مقولة نسبية وشاملة[1] .

ونشير بعد ذلك إلى الميزانية العامة في الباب الثالث والأخير من هذه الدراسة .

---

(١) تم توضيح مفهوم الفائض الاقتصادي في دراسة للكاتب بعنوان : الفائض الاقتصادي ودور الضريبة في تعبئته بالاقتصاد المصري ، مرجع سابق الإشارة إليه .

البَابُ الثَالِثُ

الميزانية العامة[1]

سبق أن أشرنا في الباب الأول إلى النفقات العامة ، وفي الباب الثاني إلى الإيرادات العامة ، ورأينا أنه يتعين مقابلة النفقات العامة بالإيردات العامة من خلال ما يعرف بالميزانية العامة أو بالموازنة العامة للدولة .

ومقابلة النفقات العامة بالإيرادات العامة لا تخرج عن إطار تنظيم مالي تجريه الدولة حيث تحدد العلاقة بينهما لتوجيههما نحو تحقيق السياسة المالية من خلال نشاطها المالي الذي يستهدف في النهاية إشباع الحاجات العامة .

وينصرف هذا التنظيم المالي ابتداء إلى ضرورة قيام الدولة بتقدير نفقاتها

---

(١) انظر في تفصيل ذلك :

- دكتور محمد لبيب شقير ، علم المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة (٣٥١ - ٤٠٥)
- دكتور محمود رياض عطية ، موجز في المالية العامة ، المرجع السابق صفحة ٤٠٩ وما بعدها .
- دكتور محمد حلمي مراد ، الميزانية العامة ، معهد الدراسات العربية العالية ، ١٩٦٠
- دكتور أحمد جامع ، علم المالية العامة ، الجزء الأول ، صفحة (٣١١ - ٣٩٧) .
- دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة (٣١٥ - ٣٣٣)
- دكتور أحمد حافظ الجويني . اقتصاديات المالية العامة ١٩٧٤ ، صفحة (٣٠٣ - ٤٢٨)

—LOUIS TROTABAS, Finances publiques, op cit., Ch. II
- ALAIN BARRERE, Institutions Financières, Tome 1, op. cit., Ch. IV.
-Hugh Dalton, Principles of Public Finance, op., cit., pp. (213- 227)
— R. A. Musgrave, The Theory of Public Finance, op. cit., ch 6.

العامة اللازمة للقيام بنشاطها المالي ، وإلى تقدير ايراداتها العامة ، وبحث كيفية الحصول عليها لتغطية هذه النفقات وذلك بالنسبة لسنة معينة ، ويتم ذلك عن طريق وضع الميزانية العامة للدولة والتي تعبر عن خيارات السلطة العامة السياسية والاقتصادية التي تسمح بإشباع الحاجات العامة .

وفي دراستنا للميزانية العامة يمكن أن نعرض باختصار إلى النقاط التالية كل منها في فصل مستقل .

الفصل الأول : مفهوم الميزانية العامة وأهميتها .

الفصل الثاني : المبادىء التي تحكم الميزانية العامة .

الفصل الثالث : دورة الميزانية العامة .

الفصل الرابع : دور الميزانية العامة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية .

الفصل الأول

مفهوم الميزانية العامة للدولة

الميزانية العامة Budget, Le Budget عمل تقوم به السلطة العامة يتمثل في تقدير مفصل ومعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها لفترة تقدر عادة بسنة . ذلك أن السلطة العامة تقوم ابتداء بتقدير حجم الخدمات العامة التي يراد أداؤها في هذه الفترة ، ثم تقدر حجم النفقات العامة التي تلـزم لأداء هذه الخدمات . ولأن الإنفاق على هذه الخدمات يقتضي تغطية هذه النفقات بإيرادات عامة ، فإن السلطة العامة تقدر بعد ذلك هذه الإيرادات لمقابلة تلك النفقـات من خلال مـا يعرف بالموازنة العامة أو الميزانية العامة .

وإذا كان الهدف التقليدي للميزانية العامة ينصرف أساساً إلى خدمة الرقابة المالية للشعب كمصدر للسلطات من خلال السلطة التشريعية ، فإنه بعد أن تدخلت الدولة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية ـ على التفصيل الذي سبق أن لمسناه ـ انسحب هذا الهدف كذلك إلى توفير البيانات الاحصائية اللازمة لتقدير الكميات الاقتصادية الكلية الخاصة بقطاع الإدارة الحكومية في علاقاته بالقطاعات الاقتصادية الأخرى وفقاً لمفاهيم المحاسبة الحكومية ، وذلك كوسيلة للتأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدولة .

ومعنى ذلـك أن الميزانيـة العامـة للدولة لم تعـد فقط وسيلة محـاسبـة تبـين

الإيرادات والنفقات العامة لمدة سنة مقبلة ، بل هي أيضاً وثيقة الصلة بالاقتصاد ومن ثم تعتبر وسيلة الدولة في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية .

ويتبين من ذلك أن الميزانية العامة للدولة تقوم على عنصرين أساسيين هما التقدير أو التوقع من ناحية ، والاعتماد أو الإجازة من ناحية أخرى .

١ ـ الميزانية العامة للدولة تقدير أو توقع Prévision :

فالميزانية العامة تعتبر بياناً تقديرياً مفصلاً لما تتوقعه السلطة التنفيذية من القيام بالنفقات العامة إشباعا للحاجات العامة ، وما ستحصل عليه من إيرادات عامة لتغطية هذه النفقات العامة وذلك خلال فترة معينة تقدر عادة بسنة .

ولا تقتصر دلالة هذه الأرقام على أهميتها الحسابية فقط كما رأينا، وإنما تعكس في جوهرها برنامج العمل السياسي والاقتصادي للحكومة خلال فترة الميزانية، وذلك من خلال ما تنصرف إليه أوجه الإنفاق والإيراد المختلفة. وآية ذلك أنه عن طريق معرفة حجم النفقات العامة ونسبتها إلى الدخل القومي ، ونصيب كل من النفقات الادارية والاجتماعية والإقتصادية، وتغيراتها في الفترات السابقة ، وعن طريق معرفة حجم الإيرادات العامة وتوزيعها على مصادرها المختلفة ، ونسبة كل نوع من الإيرادات العامة إلى مجموع الإيرادات،والتغيرات التي تحدث فيها بالمقارنة بالفترات السابقة . . كل ذلك يكشف عن سياسة الدولة في الانتاج والتوزيع .

فهو يكشف عن مدى تدخل الدولة في مجال الإنتاج من خلال بيان نصيب كل من القطاع العام والخاص فيه ، ويكشف عن الوسائل المستخدمة للتأثير على القطاع الخاص ، كما يكشف عن مدى تدخل الدولة في التوزيع وما إذا كان يستهدف تحقيق قدر كبير من العدالة خاصة عن طريق النفقات التحويلية أو الناقلة ، أو عن طريق العدالة في توزيع الأعباء العامة . . وهو يكشف أخيراً عن دور الدولة في العملية الإنتاجية من خلال تغيرات دورها في الاستثمارات المختلفة .

ونتيجة لكل ذلك اعتبرت الميزانية العامة تعبيراً مالياً توقعياً لبرنامج عمل الحكومة خلال السنة القادمة .

٢ ـ الميزانية العامة للدولة اعتماد أو إجازة Autorisation :

فالموازنة العامة للدولة لا تكتسب هذا الاسم في الدول الديمقراطية إلا إذا تم اعتمادها من السلطة التشريعية ، فالحكومة تقوم بإعداد الموازنة لكن السلطة التشريعية هي التي تقوم بإجازتها ، وذلك قبل أن تعود إلى الحكومة مرة أخرى لتقوم بتنفيذها في الحدود التي صدرت بها إجازة واعتماد السلطة التشريعية .

ويرجع حق السلطة التشريعية في إجازة الميزانية إلى تطور طويل عبر تاريخ الشعوب ، وقد بدأ بنجاح المجالس الشعبية في تقرير حقها في فرض الضرائب دون غيرها من سلطات الدولة ، ثم تقرر حقها في رقابة كيفية إنفاق حصيلة هذه الضرائب ، واكتمل حق هذه المجالس أخيراً في تقرير وجوب عرض تقديرات وتوقعات النفقات والإيرادات عليها بصفة دورية في وثيقة واحدة هي الميزانية العامة .

والواقع أن حق السلطة التشريعية في ذلك من أقوى حقوقها قبل السلطة التنفيذية،إذ من خلاله تستطيع السلطة التشريعية رقابة الحكومة في نشاطها المالي الذي تستهدف به إشباع الحاجات العامة. وفي هذا يقرر نص المادة ١٤١ من دستور دولة الكويت أن « تكون مناقشة الميزانية في مجلس الأمة بابا بابا ، ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من وجوه الصرف إلا بقانون . »

ومن الجدير بالذكر أن دستور جمهورية مصر العربية نص في مادته رقم ١١٥ على هذا الحق حيث قرر بأنه « يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية ، ولا تعتبر نافذة إلا بموافقته عليها » ، وكذلك الحال في معظم دساتير الدول الأخرى .

وإذا كانت إجازة السلطة التشريعية تنصرف إلى تقديرات الحكومة لكل من النفقات والإيرادات ، فإن معنى هذه الإجازة ومضمونها يختلف بالنسبة لكل منهما .

فالإجازة بالنسبة لتقديرات النفقات العامة تعطي الحكومة الحق في القيام بها أو عدم القيام بها ، أما الإجازة بالنسبة للإيرادات العامة فإنها لا تتضمن أي خيار بالنسبة للحكومة في تحصيلها أو عدم تحصيلها لأنها واجبة التحصيل أصلاً بموجب قوانين الضرائب ، أو طبقاً لممارسة الحكومة لنشاطها كإيراد الدولة من قطاعها العام .

الميزانية العامة وما قد يختلط بها من الميزانيات أو الحسابات الأخرى :

١ ـ الميزانية العامة والميزانية الخاصة :

تتشابه الميزانية العامة للدولة مع الميزانية الخاصة بالنسبة لمشروع معين ، ذلك أن كلا منهما يعتبر تقديراً للمبالغ التي يتوقع إنفاقها في وجوه معينة ، وللمبالغ التي ينتظر تحصيلها وموارد هذا التحصيل في فترة مقبلة هي عادة سنة . ومع ذلك فإن الميزانية العامة تختلف عن الميزانية الخاصة في أن الأولى تتضمن عنصر الإجازة الذي سبق أن أشرنا إليه ، في حين أن الميزانية الخاصة ليست إلا توقعاً فقط للنفقات والإيرادات المقبلة ، ولا تحتاج بالتالي إلى إجازة من أي نوع .

٢ ـ الميزانية العامة والميزانية النقدية :

تتشابه كذلك الميزانية العامة مع الميزانية النقدية التي تأخذ بها بعض الدول حيث تتضمن تقديراً لموارد المجتمع من النقد الأجنبي واستخداماته خلال الفترة المقبلة من حيث أن كليهما لا يتضمن موارد فعلية بل تقديرات لما يتوقع تحقيقه في هذه الفترة . ومع ذلك فإن الميزانية النقدية تنصرف إلى تقديرات النقد الأجنبي في حين تكون تقديرات الميزانية العامة بالعملة المحلية ، يضاف إلى هذا

أن الميزانية النقدية لا تقتصر على نشاط الحكومة أو القطاع العام فقط ، بل تغطي النشاط الاقتصادي القومي بقطاعيه العام والخاص ، ولهذا فإنها لا تتطلب إجازة من السلطة التشريعية .

٣ ـ الميزانية العامة والحساب الختامي :

يمثل الحساب الختامي Compte final بياناً بما تم إنفاقه فعلاً من النفقات العامة وما تم تحصيله فعلاً من الإيرادات العامة خلال مدة سابقة وغالباً ما تكون سنة ، وفي ذلك يختلف الحساب الختامي عن الميزانية العامة التي تعتبر تقديراً توقعياً للنفقات العامة وللإيرادات العامة عن سنة قادمة .

وإذا كانت الفترة الزمنية هي محور الاختلاف بين الميزانية العامة والحساب الختامي ، فانهما يتشابهان في أن كلا منهما يمثل بياناً للنفقات العامة وللإيرادات العامة ، وفي أن لكل ميزانية حسابا ختاميا، وبقدر المدة التي نفذت فيها الميزانية بقدر المدة التي يصدر عنها الحساب الختامي .

ويمثل الحساب الختامي أهمية أخرى عند إعداد ميزانية عامة جديدة إذ لا بد من الاعتماد عليه لإجراء تقديرات جديدة سواء للنفقات العامة أو للإيرادات العامة على ضوء ما تحقق فعلاً من هذه الأرقام في الفترة السابقة والتي يشملها الحساب الختامي .

٤ ـ الميزانية العامة ، والميزانية القومية ، والحسابات القومية :

تهتم معظم الدول في الوقت الحالي بإعداد ما يسمى بالميزانية القومية أو الاقتصادية Le Budget National ou économique وهي عبارة عن تقديرات عن النشاط الاقتصادي للدولة في مجموعها ، بقطاعيها العام والخاص ، في فترة مقبلة عادة ما تكون سنة . وعليه تختلف الميزانية العامة عن الميزانية القومية في أن الأولى تقتصر على توقع نشاط الدولة فقط خلال فترة مقبلة ، فضلاً عن أنها تتطلب ضرورة إجازة السلطة التشريعية لها بعكس الميزانية القومية التي

تكون أشمل لأنها تتعلق بالنشاط الاقتصادي جميعه وليس نشاط الدولة فقط .

أما بالنسبة للحسابات القومية أو حساب الدخل القومي Les comptes de la Nation ، فهي تتضمن تسجيلاً لكافة أوجه النشاط الاقتصادي للمجتمع بأسره عن فترة سابقة Expost في العادة سنة ، وذلك من خلال العمليات التي تمت فعلاً والخاصة بحجم الدخل القومي في هذه الفترة وتكوينه وتداوله وتوزيعه .

٥ ـ الميزانية العامة والميزان :

يمثل الميزان بياناً يدرج فيه ما في حوزة الدولة من حقوق ، وما في ذمتها من التزامات في لحظة معينة ، فهو قائمة بأصول وخصوم الدولة في لحظة معينة ، أي قائمة بجرد ثروة الدولة في لحظة معينة .

٦ ـ الميزانية وخطة الاقتصاد القومي :

تحدد خطة الاقتصاد القومي في المجتمع الاشتراكي في مجموعه الاتجاه العام لتطوره خلال فترة قادمة عن طريق تحديد هدف للعملية الاقتصادية وتحديد وسائل مثلى لتحقيق هذا الهدف ، وتكون هذه الخطة آمرة وشاملة لنواحي الاقتصاد القومي ، وهي بهذه الصورة تتضمن ترشيداً لاستخدام موارد المجتمع بطريقة تمكنه من تحقيق الهدف من خلال سيطرة المجتمع على الموارد الإنتاجية والخدمية سيطرة تمكن من ذلك .

طبيعة الميزانية العامة[1] :

عند البحث في طبيعة الميزانية العامة من الناحية القانونية يتعين أن نفرق بين الميزانية نفسها وبين قانون ربطها ، ذلك أن الحكومة تقوم بتحضير الميزانية

---

(١) انظر في تفصيل ذلك : دكتور محمود رياض عطية ، موجز في المالية العامة ، المرجع السابق ، صفحة (٤١٤ ـ ٤١٩) .

العامة عادة ثم تعرضها على السلطة التشريعية لاعتمادها ، فإذا أقرتها صدر بها قانون يعرف بقانون ربط الميزانية .

أما الميزانية العامة نفسها ، فإن موافقة السلطة التشريعية عليها تعتبر عملاً إدارياً من ناحية الموضوع والشكل ، ذلك لأنها تتضمن خطة السلطة التنفيذية في تنظيم الإنفاق والإيراد العام عن مدة معينة .

أما قانون ربط الميزانية فهو عمل تشريعي من الناحية الشكلية فقط لأنه يصدر عن السلطة التشريعية في الشكل الذي تصدر فيه القوانين ، أما من ناحية الموضوع فهو عمل إداري لأنه لا يحتوي على قاعدة عامة جديدة ، ولا يتضمن أي سلطة أو حق لم يكن للحكومة من قبل بمقتضى القوانين السارية ، ومن هنا فانه لا ينبغي أن يحتوي مشروع الميزانية على إيرادات أو نفقات لا تجد أساسا لها في قانون قائم .

أهمية الميزانية العامة :

تتفق الدول أيا كانت أنظمتها السياسية والاقتصادية على ضرورة تنظيم نفقاتها وإيراداتها العامة في صورة ميزانية عامة للدولة ، ومن ثم تعتبر وثيقة من أهم وثائق الدولة حيث يتم عن طريقها تمويل جميع برامجها .

ومع تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فإن الميزانية العامة للدولة تكتسب أهمية مطردة لذات السبب ، إذ من الطبيعي أن تمول الميزانية العامة نشاط الدولة المالي الذي تتدخل عن طريقه لإحداث آثار اجتماعية واقتصادية وسياسية معينة ، الأمر الذي ازدادت معه أحجام الميزانيات العامة زيادة ملحوظة .

وإذا كانت الميزانية العامة للدولة تكتسب أهمية سياسية في ظل الديمقراطيات الحديثة حيث يتعين أن يوافق عليها ممثلو الشعب كخطة عمل للحكومة أو كبرنامج مالي واقتصادي لها، فإنها تكتسب أهمية أكبر في الدولة الاشتراكية

التي تأخذ بمبدأ التخطيط الشامل للاقتصاد القومي ، ذلك أن الميزانية العامة بها تعتبر جزءاً أو شريحة من الخطط متوسطة الأجل أو طويلة الأجل التي توضع من قبل أجهزة التخطيط المركزية ، وفي هذا يعتبر التخطيط المالي مظهراً للنشاط المالي للدولة الاشتراكية .

الفصل الثاني

المبادىء التي تحكم الميزانية العامة

تخضع المالية التقليدية الميزانية العامة لمبادىء معينة تحكمها خاصة عند تحضيرها من جانب السلطة التنفيذية ، ومع تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية تطورت بالتالي هذه المبادىء وتجاوزت إطارها التقليدي في ظل المالية التقليدية ، ويمكن أن نشير بإيجاز إلى هذه المبادىء والتطورات التي لحقتها كما يلي :-

١ ـ مبدأ سنوية الميزانية :

La Règle de I'annualité du budgèt

رأينا أن الميزانية العامة يتم إعدادها من جانب السلطة التنفيذية لفترة مستقبلة هي سنة عادة ، وقد اختيرت السنة كمدة في ذلك لأنها أصلح مدة لعمل التقديرات سواء للنفقات العامة أو الايرادات العامة ، فهي تحتوي على دورة كاملة للفصول الأربعة ومن ثم تلائم كلا من النفقات العامة والإيرادات العامة .

وإذا قلت مدة الميزانية عن سنة كاملة أدى ذلك إلى بعض النتائج الضارة . فقد يكون الإيراد في ميزانية ما كبيراً وقد يكون في الميزانية التي تليها صغيراً إذا صادف في الأولى موعد تحصيل ضريبة غزيرة الحصيلة مثلاً ، وهذا

يساعد على إسراف الحكومة من ناحية،ويشيع الاضطراب في الأعمال الحكومية من ناحية أخرى .

فإذا أضفنا إلى ذلك أن تحضير الميزانية ومناقشتها واعتمادها يتطلب وقتاً وجهداً كبيرين ، فإن تكرار ذلك لفترة أقل من سنة يثير كثيراً من الصعوبات في هذا الخصوص .

ومع ذلك إذا طالت مدة الميزانية عن سنة أصبح من الصعب وضع تقديرات دقيقة للنفقات العامة والإيرادات العامة ، فضلاً عن ضعف رقابة السلطة التشريعية إذا طالت هذه المدة عن سنة ، ولهذا فإنه لإمكان تحقيق الرقابة بصورة فعالة فإنه يتعين أن تكون هذه المدة عن سنة فقط وهو ما أدى إلى اعتناق مبدأ سنوية الميزانية العامة .

ومع ذلك فإنه بالنظر الى تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية فإن ثمة مشروعات استثمارية لا يمكن تحقيقها إلا في فترة أطول من السنة ، كتلك التي تستهدف زيادة الطلب الكلي الفعال بقصد انتشال الاقتصاد القومي من الأزمة مثلاً ، أو المشروعات التي تستهدف زيادة الطاقة الإنتاجية كمحاولة لتحقيق معدل أعلى للتطور الاقتصادي .

فإلى جانب ما يتعين إجازته سنوياً توجد بعض أنواع النفقات العامة التي تغطي فترة أطول من السنة ولا تلحقها الإجازة إلا مرة واحدة ، وهي نفقات تأخذ عادة شكل برامج محددة ، كبرنامج الاستثمار الصناعي ، وبرنامج الاستثمار الزراعي . . . الخ .

٢ - مبدأ توازن الميزانية :

La Règle de l'equlipre du budget

سبق أن رأينا أنه بعد أن تخلى الاقتصاد الرأسمالي عن مرحلة تركيم رأس المال التجاري وإنشاء الصناعات كمرحلة في التطور الصناعي ، تقلص دور

الدولة واقتصر على ما سمي في مرحلة تالية بالدولة الحارسة L'Etat Gendarme حيث اقتصر دورها على مجالات محددة طبقاً لفلسفتها ، وفي هذا كانت تؤمن الدولة الحارسة بالحرية والمساواة ، فالنشاط الخاص كفيل بتحقيق التوازن والتشغيل الكامل للموارد الاقتصادية عن طريق قوى السوق ، وفي ظل عدم تدخل الدولة أحيط مبدأ توازن الميزانية بهالة من القدسية .

وتعتبر الميزانية متوازنة إذا تساوت إيراداتها مع نفقاتها ولما كان التوازن الحسابي للميزانية أمراً حتمياً ، فإن المقصود بتوازن الميزانية هنا هو التوازن الاقتصادي والحقيقي ، بمعنى أن تكفي الموارد العادية كالضرائب والرسوم كافة النفقات الواردة بالميزانية ودون أن تلجأ الحكومة إلى حذف بعض النفقات الواردة بمشروع الميزانية حتى تظهرها متوازنة ثم تطلب فتح اعتمادات إضافية بعد صدور الميزانية بقيمة النفقات التي قامت بحذفها قبل ذلك .

وإذا لم تتوازن الميزانية العامة بهذا المعنى فإنها إما أن تحقق عجزاً تتم تغطيته عن طريق الاقتراض أو الاصدار النقدي ، أو تحقق فائضاً حيث تكون الإيرادات أكبر من مجموع النفقات الواردة بالميزانية العامة ، وكلاهما يدينه الفكر التقليدي في ظل الدولة الحارسة لتحقق المخاطر مع كل من العجز والفائض .

فأما عن مخاطر العجز فيرى الفكر التقليدي أن زيادة حجم الدين العام عن طريق الاقتراض ، وتمويل الميزانية عن طريق الإصدار النقدي يترتب عليهما إخلال بمبدأ التوازن التلقائي للاقتصاد القومي ، ذلك أن اللجوء إلى الاقتراض يترتب عليه نقص الطاقة الإنتاجية المتاحة في المجتمع ، فهو يسحب الموارد من الاستثمار الخاص المستغل في الصناعة والتجارة وما شابه ذلك ، فضلاً عن أنه يحرم هذه القطاعات الاقتصادية من موازنة الاستثمارات التي كانت ستعود عليها لو استثمرت هي رؤوس الأموال هذه . ومن ناحية أخرى فإن اللجوء إلى الاقتراض يستلزم زيادة الضرائب لدفع فوائد الدين وتسديده فيما بعد ، كما قد تؤدي زيادة الضرائب إلى هروب رأس المال إلى الخارج أو إحجام الأفراد عن

العمل . وأخيراً فإن لجوء الحكومة الى الاقتراض يؤدي إلى زيادة نشاطها المالي وهو أمر مدان من جانب التقليديين في الأصل لأنه يخل بمبدأ ميل الاقتصاد التلقائي نحو التوازن ودون تدخل من جانب الدولة .

أما بالنسبة للجوء الدولة إلى الإصدار النقدي ، فإن هذا الحل بدوره تكتنفه مخاطر أخرى منها أنه يثير موجات تضخمية على التفصيل الذي سبق أن أشرنا إليه عندما تحدثنا عن التضخم كوسيلة لتمويل التنمية الاقتصادية .

فالتضخم الناشىء عن عجز الميزانية يميل في تصور التقليديين إلى الازدياد سنة بعد أخرى، فارتفاع الأسعار يؤدي إلى زيادة الإنفاق العام ثم إلى زيادة العجز من جديد مما يدفع الحكومات إلى مواجهة العجز بمزيد من الإصدار وهكذا .

وكما أن للعجز مخاطر رأيناها عند التقليديين ، فإن للفائض أيضاً مخاطره ، إذ يرون أن معنى تحقيق فائض في الميزانية العامة ينصرف إلى تعسف السلطة التنفيذية في استخدام سلطاتها في فرض الضرائب ، ذلك أن فائض الموازنة العامة يمثل قدراً من الضرائب يفوق حاجة الدولة ، الأمر الذي تزيد معه هذه الدولة من نفقاتها وتدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وقد لا تكون أوجه هذه النفقات ضرورية مما تصبح معه هذه النفقات أعباء دائمة في المستقبل يترتب عليها توليد عجز دائم وضار باقتصاد الدولة .

التطور الحديث في مبدأ توازن الميزانية :

ومع توالي الأزمات والحروب ثم التحول تدريجياً عن مبدأ التوازن الكمي للموازنة العامة ، وكان أول من خرج على فكر المدرسة التقليدية هو كينز الذي رأى أن مستوى التشغيل يتحدد بمستوى الطلب الكلي الفعال على التفصيل السالف الإشارة إليه .

وعلى ذلك فإنه في حالة وجود موارد اقتصادية غير مستغلة من جانب

القطاع الخاص سواء بسبب الإهمال أو بسبب عدم القدرة على الاستغلال ، فإنه يتعين على الدولة أن تعمل على تشغيلها بواسطة إنفاق عام إضافي سواء كان مصدره الاقتراض أو الاصدار النقدي الجديد .

ولا خوف من مخاطر الاقتراض أو الإصدار النقدي طالما أن توظيف هذه الأموال يتم في مشروعات استثمارية وبالقدر الذي يمكن معه كبح جماح التضخم في الحدود السالف الإشارة إليها في هذا الخصوص .

وفي هذا لجأت غالبية الدول المتخلفة إلى تمويل برامج التنمية بها عن طريق عجز الميزانية حيث يتم سداد هذا العجز أساساً عن طريق القروض أو التضخم . ولأن ثمة اختلافا بين الهيكل الاقتصادي للدول المتقدمة والدول المتخلفة ، فإن هذا الأسلوب يتضمن مخاطر يعجز الاقتصاد المتخلف عن تفاديها عادة ، وهو ما سبق أن أشرنا إليه بالنسبة للتضخم كوسيلة لتمويل التنمية في مثل ظروف الاقتصاد المصري .

ومؤدي ذلك أن الفكر المالي الحديث لا ينظر إلى مبدأ توازن الميزانية إلا في إطار التوازن الاقتصادي العام ، فهو يحكم على سلامة ملسياسة المالية ليس من خلال تساوي النفقات العامة العادية مع الإيرادات العامة العادية ، وإنما من خلال الميزانية القومية أي التوازن الاقتصادي العام ، ويصبح الحرص على توازن الميزانية إذا في غير محله ، لأن السيادة تكون لفكرة التوازن الدوري ، وليس التوازن السنوي للميزانية .

٣ ـ مبدأ وحدة الميزانية :

La Règle de l'unité budgitaire

يقصد بهذا المبدأ أن تدرج كافة نفقات الدولة وجميع إيراداتها في ميزانية واحدة ، ويسهل ذلك معرفة المركز المالي للدولة بمقارنة مجموع النفقات بمجموع الإيرادات لمعرفة العجز أو الفائض ومدى كل منهما . كما يسهل هذا المبدأ تحقيق

رقابة السلطة التشريعية للميزانية العامة ، ولهذا كان هذا المبدأ من المبادىء الأساسية في المالية التقليدية .

وقد أدى هذا المبدأ إلى نتيجتين :

الأولى : إنه يتعين التعرف على مركز كل مرفق من ناحية نفقاته وإيراداته وما إذا كان من المرافق التي تدر إيرادا أو تتطلب إنفاقاً ، ومجرد تسجيل ذلك في إطار النشاط المالي للدولة يعني الأخذ بمبدأ شمول الميزانية La Règle de la universalité budgétaire أي عدم استبعاد أي إيرادا أو أي نفقة مهما كان ضئيلاً .

والثانية : ضرورة وضوح الصورة التقديرية التي تضمها الميزانية العامة ، الأمر الذي دعا إلى القول بعدم تخصيص إيرادا معين لتغطية إنفاق معين ، بل تجمع كل الإيرادات معاً لنقابل جميع النفقات ، وهو ما عرف بمبدأ عدم التخصيص la non- affectation des recettes .

ومع أن مبدأ وحدة الميزانية العامة قد ساد المالية التقليدية ، فإنه قد ترتب على تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية الخروج عن هذا المبدأ من خلال تغير وتطور طبيعة بعض أنواع النفقات العامة التي تقابل بعض النشاطات في تطورها المستمر والتي كانت تعتبر في فترة ما نشاطات غير عادية لتصبح في فترة أخرى نشاطات عادية وهكذا ، وقد أدى ذلك إلى ظهور ميزانيات تتعلق ببعض أنواع النشاط ، وعليه يتخذ الخروج على مبدأ الوحدة شكل تعدد الميزانيات حيث توجد الميزانيات الفرعية الآتية [١]:

- الميزانيات غير العادية .
- الميزانيات الملحقة .
- ميزانيات الهيئات العامة والمستقلة .

---

(١) انظر في تفصيل ذلك : دكتور محمود رياض عطية ، المرجع السابق ، صفحة ٤٣٨ وما بعدها .

ـ الحسابات الخاصة على الخزانة .

وقد رأينا أن الميزانية العامة في الكويت تتضمن ميزانية الوزارات والإيرادات الحكومية من ناحية والميزانيات الملحقة والمستقلة من ناحية أخرى . وتخص الميزانيات الملحقة جهات تباشر نشاطا يتعين معها تمتعها بقدر من حرية التصرف الإداري ، أما الميزانيات المستقلة فتخص جهات تباشر نشاطاً يغلب عليه الطابع التجاري يبعدها عن الميزانيات الحكومية والميزانيات الملحقة .

وبالرغم من عدم تحقق مبدأ وحدة الميزانية بعد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، فإن مجال تحقق هذا المبدأ ينصرف إلى البيانات التي تستمد من الميزانية العامة لأغراض التحليل المالي وتسهيل مهمة الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة من خلال إدراج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في جدول واحد .

ونتابع بعد ذلك الإشارة إلى دورة الميزانية العامة في الفصل الثالث من هذا الباب .



الفصل الثالث

دورة الميزانية العامة

تمر الميزانية العامة بمراحل معينة تتضمنها عملية التنظيم الفني لهذه الميزانية وتبدأ هذه المراحل بمرحلة الإعداد التي تحدد فيها السلطة التنفيذية الخدمات التي يتعين أداؤ ها في السنة المالية المقبلة ، وتقدر فيها النفقات العامة ، والإيرادات العامة التي تقابل بها هذه النفقات .

وتبدأ بعد ذلك مرحلة الاعتماد من جانب السلطة التشريعية بعد مناقشة هذه التقديرات مع الحكومة وإدخال التعديلات التي تراها ضرورية عليها .

وبعد اعتماد الميزانية العامة من جانب السلطة التشريعية تبدأ مرحلة التنفيذ ببداية السنة المالية التي تغطيها الميزانية العامة ، وهنا تقوم الدولة بأجهزتها بتحصيل الإيرادات العامة وإجراء الإنفاق اللازم لأداء هذه الأجهزة لوظائفها .

على أنه لضمان حسن تنفيذ الهيئات والأجهزة المختلفة للميزانية العامة فإن هناك مرحلة أخيرة من مراحل دورة الميزانية العامة هي مرحلة الرقابة ، وتختلف أساليب ومدى هذه الرقابة من دولة إلى أخرى .

ويمكن أن نشير بإيجاز الى كل مرحلة من هذه المراحل وذلك في مبحث مستقل كما يلي :

المبحث الأول : مرحلة إعداد الميزانية العامة .

المبحث الثاني : مرحلة اعتماد وتنفيذ الميزانية العامة .
المبحث الثالث : مرحلة الرقابة المالية على الميزانية العامة .

المبحث الأول
مرحلة إعداد الميزانية العامة

تختص الحكومات من خلال نشاطها المالي بتحديد الوسائل المثلي لإشباع الحاجات العامة حتى يتم إعداد الميزانيات على أساسها ، ومع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية تطور بالتالي نشاطها المالي الأمر الذي أصبحت معه عملية إعداد الميزانيات العامة مسألة فنية تخضع للتطور المالي حتى تلائم الاقتصاد المعاصر في حركته .

ولأن إعداد الميزانية العامة مسألة فنية وإدارية، فإن الحكومات تقوم بهذا الإعداد من جانبها باعتبارها أقدر السلطات على تقدير إيرادات الدولة وأوجه إنفاقها وإشباعها للحاجات العامة ، ولا ينفي ذلك قيام المجلس النيابي بإعطاء توجيهات عامة للحكومة لمراعاة بعض الاعتبارات عند تحضير الميزانية العامة .

وتتحمل وزارة المالية دوراً أساسياً في إعداد الميزانية ، فهي تقوم بتجميع مقترحات أوجه الانفاق التي تقدمها الإدارات المختلفة ، ثم تحصر إيرادات الدولة وتقديراتها ، وتوازن بين هذه وتلك .

على أنه إذا ازداد حجم النفقات العامة عن حجم الايرادات العامة فإن لوزير المالية عادة أن يقوم بتخفيض بعض أوجه النفقات العامة لتحقيق التوازن بين النفقات العامة والإيرادات العامة .[1]

---

(١) قد يعطي هذا الوضع نفوذا أكبر لوزير المالية على زملائه الوزراء الأمر الذي يرى معه بعض الكتاب إسناد تحضير الميزانية لرئيس الحكومة، ومع ذلك فإن الدول تختلف في ذلك. وإذا كان النظام الانجليزي يعطي وزير المالية المسئولية الأولى في تحضير الميزانية ، فإن رئيس الحكومة يقوم بنفسه في الولايات المتحدة الأمريكية بالإشراف على تحضير الميزانية .

أساليب إعداد الميزانية العامة :

أولاً : الأساليب التقليدية لتحضير الميزانية العامة :

تأخذ بعض الدول بالاسلوب التقليدي لتحضير الميزانية العامة ونقتصر في هذا الخصوص على النموذج المصري حيث يمر تحضير الميزانية العامة معه بخطوات هي :

١ ـ إعداد إطار الميزانية العامة .

٢ ـ إصدار منشور الميزانية العامة .

٣ ـ تشكيل لجان إعداد تقديرات الميزانية العامة .

٤ ـ بحث مشروعات ميزانيات الجهات بوازارة المالية .

٥ ـ المناقشة الوزارية لمشروع الميزانية العامة وعرض المشروع على مجلس الوزراء .

٦ ـ إعداد وثائق الميزانية العامة المرسلة لمجلس الشعب.

ونشير باختصار إلى كل من هذه الخطوات فيما يلي :

١ ـ اعداد اطار الميزانية العامة :

والمقصود بذلك هو إعداد تصور مبدئي لما تكون عليه الأرقام التي تتضمنها الميزانية العامة الجديدة من ناحية تقديرات النفقات العامة والإيرادات العامة ، وما إذا كان هناك فائض أو عجز . وتبدأ وزارة المالية في إعداد هذا الإطار عادة بعد شهر يونيو على أساس أن تنفيذ الميزانية العامة الجاري يساعد على التنبؤ بتوقعات السنة المالية الجديدة .

وتعتمد وزارة المالية في هذا الخصوص على عدة مؤشرات منها : اتجاهات السياسة العامة للدولة واتجاهات السياسة الاقتصادية ، فاتجاه أثمان المواد الأولية عالمياً نحو الارتفاع مثلاً يعكس أثره على توقعات تقديرات الاعتمادات اللازمة للاستيراد والتصدير، كما أنه يؤثر على موارد الدولة من حصيلة الضرائب

الجمركية على الواردات . كما يتم الاسترشاد بحالة الصرف على الاعتمادات في السنوات السابقة كما توضحها الحسابات الختامية ، وتقارير المتابعة ، وحالة حصيلة الموارد المختلفة من الجزء المنتهي من السنة المالية .

وبعد التوصل إلى تحديد إطار الميزانية العامة على هذا الأساس تتم مناقشته بين وزارة المالية ووزارة التخطط ، وعلى ضوء ما تسفر عنه هـذه المناقشة يتم التوصل الى أساس موحد لإطار الميزانية العامـة أو الخطة السنوية حيث يتم عرضه على اللجنة الوزارية ثم مجلس الوزراء ليتم إقراره كتصور مبدئي لتقديرات الميزانية العامة عن السنة المالية المقبلة واستثمارات العام المقبل .

٢ ـ منشور الميزانية العامة

لإعداد الميزانية العامة تصدر وزارة المالية تعليمات على هيئة منشورات تبلغ لجميع الإدارات والمصالح والهيئات والجهات التابعة له ، ويتضمن هذا المنشور بيانات بعناصر السياسة العامة التي ستطبق عند إعداد الميزانية العامة للسنة المقبلة وأسس تقدير الاستخدامات سواء كانت متعلقة بالباب الأول الخاص بالمرتبات والاجور ، أو بالباب الثاني الخاص بالمصروفات الجارية أو بالباب الثالث الخاص بالانفاق الاستثماري أو بالباب الرابع الخاص بالتحويلات الرأسمالية . كما يتضمن المنشور الموعد الذي تنتهي فيه هذه الجهات من إعداد تقديراتها وإرسالها إلى وزارة المالية .

وقد أشار في ذلك القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة في المادة رقم ١٣ ، فقضت بأنه « يصدر وزير المالية كـل سنة منشورا يتضمن القواعد التي تتبعها الجهات عند إعداد مشروع موازنتها وذلك على ضوء الأهداف المخططة المطلوب تحقيقها وفقا للسياسة العامة للدولة ، وتلتزم كل جهة بتقديم مشروع موازنتها إلى وزارة المالية قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل » .

٣ ـ تشكيل لجان إعداد تقديرات الميزانية العامة :

وتضم هذه اللجان ممثلين عن جهاز الميزانية ووزارة التخطيط والمراقب

المالي وممثل إدارة الموازنة بالجهة ، ويعاون ممثل وزارة المالية اللجنة في شرح قواعد وأسس تقدير الاستخدامات والموارد كما وردت بالمنشور العام .

وقد أشارت إلى تشكيل هذه اللجان المادة رقم ١٤ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ السالف الإشارة إليه حيث نصت على أن « تشكل في كل جهة لجنة تختص بإعداد مشروعات الموازنات الجارية والرأسمالية مع مراعاة النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنات السابقة وعلى أساس المقاييس والأنماط الكمية والمالية والدراسات الفنية والاقتصادية التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف المخططة .

كما يراعى في إعداد مشروعات الموازنات ، المشروعات التي تتقرر في الخطة السنوية وموازنة النقد الاجنبي التي تعدها الوزارات المختصة .

وتحدد اللائحة التنفيذية طريقة تشكيل هذه اللجان » .

٤ ـ بحث مشروعات ميزانيات الجهات بوزارة المالية :

بعد أن توافي الجهات المختلفة وزارة المالية بمشروعات موازناتها تقوم الإدارات المختلفة بالوزارة ببحث هذه المشروعات على أساس أن مشروعات الوزارات تبحثها الإدارة العامة لميزانية الجهاز الاداري ، ومشروعات الهيئات العامة تبحثها الإدارة العامة لميزانية الهيئات العامة . . وهكذا .

ويقوم جهاز الميزانية بمراجعة الناحية الحسابية، وله حق طلب بيانات معينة والاطلاع على المستندات اللازمة . . . الخ ، وذلك حتى لا تتجه تقديرات النفقات العامة نحو الزيادة أوالخفض عن الواقع ، ومن ثم يصل التنبؤ بالتقديرات في النهاية إلى درجة مناسبة من الواقعية .

٥ ـ المناقشة الوزارية لمشروع الميزانية العامة وعرض المشروع على مجلس الوزراء :

يجتمع وزير المالية والوزير المختص لمناقشة وجهتي نظر جهاز الميزانية العامة ووجهة نظر الوزارة المختصة للتوصل إلى ما يمكن اعتماده للسنة المالية الجديدة بهدف تحديد نتائج كل ميزانية عامة طبقا للتقسيم القائم للميزانية العامة ، وما إذا كان هناك فائض أو عجز .

على أنه إذا كانت النتيجة عجزاً ، فإنه يمكن تغطية هذا العجز عن طريق موارد إضافية تتمثل أساساً في :

- فرض ضرائب أو رسوم جديدة .
- إصدار قروض جديدة .
- إعادة جدولة بعض القروض المستحقة أقساطها خلال السنة المالية .
- معونات أجنبية .
- التمويل التضخمي .

على أنه عند انتهاء وزير المالية من مناقشة الوزراء المختصين ، فإنه يعرض الميزانية العامة على اللجنة الوزارية المختصة ثم مجلس الوزراء الذي يناقش أوضاع الميزانية العامة بحضور الوزراء المختصين ، فإذا رأى إدخال تعديلات عليها تراعي تلك التعديلات من جانب وزارة المالية تمهيداً لإحالة مشروع الميزانية العامة للدولة ومكوناته إلى مجلس الشعب .

مكونات مشروع الميزانية العامة :

وتتكون مكونات مشروع الميزانية العامة للدولة من مشروع قانون بربط الميزانية العامة للدولة ، ومشروع قانون آخر بربط استخدامات وموارد صندوق الطوارىء عن السنة المالية الجديدة ، ومذكرة تحليلية للميزانية العامة فضلا عن التأشيرات العامة التي تمثل أحكاما معينة تعتمد من مجلس الشعب مع الميزانية العامة ، وتكون لها نفس القوة القانونية للميزانية العامة ، وقد تكون هذه التأشيرات العامة تأشيرات تنظيمية تستهدف تعديل الفئات أو الدرجات من ناحية ، أو جواز نقلها من جهة إلى أخرى من ناحية ثانية ، أو إجراء إصلاح وظيفي من ناحية ثالثة وهكذا .

كما قد تستهدف هذه التأشيرات تنظيم الإنفاق أو ضغط الإنفاق أو تحقيق الرقابة حسب أهمية الموضوعات .

وجدير بالذكر أن المادة ٢٢ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ تنص على أنه « تكون للتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة قوة القانون ».

ثانيا : الأساليب الحديثة لتحضير الميزانية العامة[١] :

يتم تحضير الميزانية العامة كما رأينا على نحو روتيني بحيث تصبح الميزانية العامة بمثابة مجموعة تصريحات بإنفاق الموارد العامة ، في حين يتعين اعتبار الايرادات بمثابة التزامات تتعلق بتنفيذ مهام محـددة تهدف لتنظيم النفع العام .

ولهذا السبب كون الكونجرس الأمريكي لجنة خاصة عام ١٩٥٠ تسمى بلجنة هوفر لدراسة هذا الموضوع واقترحت أنه يتعين تقسيم الميزانية العامة طبقا لوظائف الدولة لا على أساس التقسيم الاداري (الوزارة ـ المصالح ـ الهيئات) .

ويقصد بالتقسيم الوظيفي تصنيف النفقات العامة وتبويبها في مجموعات متجانسة بحيث تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من وظائف الدولة على نحو يسمح بمقارنة نفقـات هذه الوظائف .

كما طالبت لجنة هوفر بالتركيز على الأهداف عند تجهيز الميزانية بدلا من العمل على تحديد الأساليب التنفيذية لهذه الأهداف مما يجعل الميزانية تتم بالجمود الأمر الذي يعجز معها منفذوها غالبا عن بلوغ النتائج المطلوبة .

وفي عام ١٩٥٥ طالبت اللجنة كذلك بضرورة تسجيل مختلف الأعباء المالية التي تتحملها الدولة في الميزانية العامة، وعلى ذلك فإن مقابل استهلاك الأموال العامة ينبغي تسجيله في الميزانية حتى تعبر هذه عن الوضع المالي الحقيقي للدولة .

وليس من شك في أن مقترحات اللجنة تمثل تطوراً في الفكر المالي يتم

---

(١) انظر في ذلك : دكتور شريف رمسيس تكلا ، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ٧٨/ ١٩٧٩ ، صفحة ٤٣٢ وما بعدها .

التخلص معه من المفهوم التقليدي للميزانية العامة كسجل لنفقات الدولة وإيراداتها العامة لصالح مفهوم حديث وملائم تصبح بمقتضاه أداة لترشيد الاستخدام الحكومي للأموال العامة .

وقد أصبح هذا التطور في صورته النهائية ممثلا في إعداد ميزانية أداء إلى جوار الميزانية العادية ، وفي تخطيط وبرمجة الميزانية بصورة تكفل ترشيد الإنفاق العام .

وإذا كان الأسلوب التقليدي لتحضير الميزانية العامة يهتم بعملية شراء عناصر الإنتاج من جانب الحكومة خلال السنة المالية دون بيان علة ذلك ، فإن ميزانية الأداء تحدد أمام كل اعتماد الإنجازات المراد تحقيقها ، فالعبرة مع هذه الميزانية بتحقيق أهداف إنتاجية محددة بما يسمح بالربط بين نفقة كل وحدة من السلعة والمنتج النهائي منها[١] .

---

(١) ويقصد بالتخطيط في هذا المجال التعريف بوضح الأهداف التي تبغي الحكومة تحقيقها في الزمن الطويل ، ووضوح هذه الأهداف ييسر لمحضري الميزانية رسم برنامج محدد لنشاط الحكومة وتقدير تكلفته الإجمالية ، ويقترب ذلك من ميزانية الأداء التي يرتكز تحضيرها على المنتج النهائي وليس على الوسائل التنفيذية وإن كان نظام التخطيط هذا يختلف عن ميزانية الأداء بشمول نظرته وبالتالي في دراسة الحاجات العامة في فترة طويلة تسمح بتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد التي تمول إشباع هذه الحاجات .

اما البرمجة فيقصد بها بيان البدائل المختلفة الكفيلة بتحقيق الأهداف المحددة مع تقدير العبء المالي الذي يعنيه وضع أي بديل موضع التطبيق وعليه فإن البرمجة تعني بتحديد أساليب تنفيذ الأهداف والتنسيق بين تكلفتها الإجمالية والموارد المتاحة لتمويل تحقيق هذه الأهداف بحيث لا يعوق تنفيذ هذه العملية عوائق مالية .

ومن ناحية اخرى فإن دور الميزانية يرتبط بترجمة الشرائح السنوية من البرامج في صورة اعتمادات مالية سنوية مع مراعاة التمويل المالي في الأجل القصير ، وفي ذلك يتم التوفيق بين اعتبارات الأجل القصير وخطط المدى الطويل ، ذلك أن الأجل القصير محكوم بالموارد المالية الفعلية ، ومع ذلك فإن المشرفين في هذه المرحلة مسئولون عن التنسيق بين ما هو متاح فعلا من موارد وما تقرر اعتماده من أهداف وبرامج في المدى الطويل بهدف التأثير في هيكل الخدمات .

انظر في تفصيل ذلك :

المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، نظام التخطيط والبرمجة والموازنة ، ترجمة الدكتور محمد سعيد أحمد ، يوليو (تموز) ١٩٧٦ .

إعداد الميزانية العامة في الكويت :

صدر المرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بقواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي في ١٥ يوليو عام ١٩٧٨ ، وحل محل المرسوم بقانون رقم ١ لسنة ١٩٦٠ . ويعمل به اعتباراً من أول يوليو عام ١٩٧٨ .

وقد تضمن هذا المرسوم بقانون الإشارة في مادته الثالثة إلى مبدأ سنوية الميزانية ، فقرر بأن ميزانية الوزارات والإيرادات الحكومية والميزانيات الملحقة بهاوكذلك ميزانيات الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة سنوية .

وتبدأ السنة المالية من أول يوليو من كل عام وتنتهي في آخر يونيو من العام التالي ، وذلك مع عدم الإخلال بما ينص عليه القانون المنشىء للادارة العامة أو الهيئة أو المؤسسة من تحديد تاريخ آخر لبداية السنة المالية ونهايتها .

وتشير المادة الثانية من ذات المرسوم بقانون إلى أن وزير المالية يحدد شكل ميزانية الوزارات والادارات الحكومية ، وكذلك شكل ميزانية الجهات التي تمارس نشاطا متميزا وإن كانت ملحقة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية.

ومن ناحية أخرى يحدد شكل ميزانية كل ادارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات أو المؤسسات ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ، بناء على ما تقدمه لوزارة المالية من مقترحات تتلاءم مع طبيعة نشاطها .

ويراعى عند تحديد شكل الميزانيات العامة وتقسيماتها ومشتملاتها ، الاتجاهات الحديثة في الميزانيات العامة ومتطلبات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

أما من ناحية إعداد الميزانية بالنسبة للنفقات، فإن الجهات التي تشملها ميزانية الوزارات والإيرادات الحكومية تعد تقديرا لنفقاتها ، ويرسل هذا التقدير

إلى وزارة المالية في الموعد الذي تحدده هذه الوزارة ، ويبين هذا التقدير توزيع تلك النفقات على أبوابها المختلفة طبقاً للتعميمات التي يصدرها وزير المالية .

وتقوم وزارة المالية بإرسال نسخة من تقديرات الجهات المشار إليها إلى وزارة التخطيط وديوان الموظفين ليقوم كل منهما في حدود اختصاصه بدراستها من الناحية الفنية ، ثم تقوم الجهتين الأخيرتين بإبلاغ نتائج دراستهما الفنية وملاحظاتهما إلى وزارة المالية في المواعيد التي تحددها هذه الوزارة .

وتتولى وزارة المالية بنفسها تقدير النفقات إذا تأخرت أي جهة مختصة في تقديراتها أو نتائج دراستها الفنية أو ملاحظاتها عن الموعد المحدد ، مع مراعاة التعديلات التي تكون قد أدخلت عليها خلال السنة المالية والأخذ بالاعتبارات الأخرى التي يؤسس عليها تقدير النفقات .

وعلى أي حال فإن وزارة المالية تبحث تقدير النفقات على أساس الدراسات الفنية والملاحظات المتعلقة بها وتعد التقديرات النهائية للنفقات .

أما بالنسبة للإيرادات ، فإن الجهات التي تشملها ميزانية الوزارات والإيرادات الحكومية تعد التقديرات المبدئية للإيرادات طبقا للتعليمات التي يصدرها وزير المالية ، وتبلغ هذه التقديرات إلى وزارة المالية في الميعاد الذي يحدده . فإذا تأخرت أي جهة في تقديم مشروعها لتقدير الإيرادات عن الموعد المحدد تولت وزارة المالية بنفسها تقدير هذه الإيرادات اهتداء بالإيرادات المحققة خلال السنوات المالية الأخيرة مع مراعاة الظروف والمتغيرات التي تؤثر في هذا التقدير .

وطبقاً لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ في شأن احتياطي الأجيال القادمة تقتطع سنويا اعتباراً من السنة المالية ٧٦/ ١٩٧٧ نسبة قدرها ١٠٪ من الإيرادات العامة للدولة . ويفتح حساب خاص لتكوين احتياطي بديل للثروة النفطية يسمى «احتياطي الأجيال القادمة» ترصد فيه تلك الأموال. وتستثمر وزارة المالية تلك الأموال ، ويضاف عائد استثماراتها إلى هذا الحساب

وتضم نسبة قدرها ٥٠٪ من المال الاحتياطي العام للدولة الموجود عند العمل بهذا القانون إلى هذا الحساب .

المبحث الثاني

مرحلة اعتماد وتنفيذ الميزانية العامة

لا تكتسب الميزانية العامة هذا الاسم إلا إذا تم اعتمادها من جانب السلطة التشريعية ، وفي هذا يقضي دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ في المادة ١١٥ منه بأنه « يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهر على الأقل من بدء السنة المالية » ولا تعتبر نافذة إلا بموافقته عليها » .

« ويتم التصويت على مشروع الموازنة العامة باباً باباً وتصدر بقانون ولا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة . وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل السنة المالية عمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتمادها » .

ومن ناحية أخرى يحدد القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة في مصر في المادة ١٦ منه طريقة اعتماد الموازنة العامة ، كما يحدد السنة المالية حيث تقضي بأن « يعرض وزير المالية مشروع الموازنة العامة على مجلس الوزراء ويحيله إلى مجلس الشعب في الميعاد المحدد بالدستور » .

كما تقضي المادة ١٧ من نفس القانون بأنه « إذا لم يصدر قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية يتم الصرف في حدود اعتمادات موازنة السنة المالية السابقة إلى حين اعتمادها » .

ولعله من المناسب أن نشير في هذا المجال إلى أن اعتماد مجلس الشعب للإيرادات يختلف في طبيعته عن اعتماد النفقات ، فهو بالنسبة للإيرادات إجازة

بتحصيلها . وعلى هذا الأساس فإن الحكومة لا تلتزم بتحصيل المبالغ المستحقة لها في حدود رقم الإيرادات الإجمالي الوارد في الميزانية العامة ، وإنما يحق لها أن تتعدى هذا الرقم دون الحصول على إذن مسبق من المجلس النيابي بذلك ، فالخطأ في تقدير الإيرادات لا يقتضي تدخل هذا المجلس للتوفيق بين الإيرادات المقدرة والإيرادات الفعلية .

أما بالنسبة للنفقات العامة فإن الأمر يختلف فيما يتعلق باعتماد مجلس الشعب لها ، ذلك أن هذا الاعتماد يتم تفصيلا بحيث يعتمد كل باب على حدة دون أن تستطيع الحكومة تجاوز الرقم المحدد لكل منها أو نقل أي مبلغ من باب إلى آخر بموافقة مجلس الشعب . وقد أشارت المادة ١١٦ من الدستور المصري إلى ذلك بقولها إنه « تجب موافقة مجلس الشعب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة وكذلك على كل مصرف غير وارد بها أو زائد في تقديراتها وتصدر بقانون » .

أما فيما يتعلق بتنفيذ الميزانية العامة ، فإنه بعد اعتماد السلطة التشريعية تبدأ مرحلة التنفيذ ، وهنا تقوم الدولة بأجهزتها بتحصيل الإيرادات العامة وإجراء الإنفاق اللازم لاداء هذه الأجهزة لوظائفها وذلك في الحدود السالف الإشارة إليها .

وتختص السلطة التنفيذية أساسا بالجانب التنفيذي للميزانية العامة وتمثلها في ذلك وزارة المالية وأجهزتها المختلفة، وبالنسبة لتحصيل الإيرادات التي تعتبر الضرائب المباشرة وغير المباشرة اهمها ، تقوم بهذه العملية كل من مصلحة الأموال المقررة ، ومصلحة الضرائب ، ومصلحة الجمارك ، ومصلحة الضرائب على الانتاج والأعمال[1] .

كما تقوم السلطة التنفيذية بأداء النفقات العامة طبقا للاعتمادات المخصصة لمختلف الأوجه .

(١) تختص المصلحة الأخيرة بجباية الأتاوات والضرائب والرسوم والسلعية وفروق الأسعار .

ومن المهم في تنفيذ الميزانية العامة أن يراعى خفض النفقات العامة ما أمكن، ذلك أن اشباع الحاجات العامة من جانب الدولة يتعين أن يتم في إطار أقل تكلفة ممكنة الأمر الذي يتطلب الأخذ بالأساليب الإدارية التي تحقق الكفاءة في الأداء . وقد يكون من المفيد في ذلك أن يتم تنظيم إدارة شئون الدولة في مختلف القطاعات وتحديد الاختصاصات بما يضمن الأهداف العامة وبما يساعد على ضبط تنفيذ الميزانية العامة في جانبي النفقات والإيرادات العامة .

ولعل تعميق دور الرقابة المالية من الأمور التي تساعد على انضباط تنفيذ الميزانية العامة للدولة خاصة وأن السلطة التنفيذية ملتزمة بتقديم الحساب الختامي للسنة المالية المنقضية حيث تستطيع الأجهزة الفنية المختصة ممارسة رقابتها من خلاله .

اعتماد وتنفيذ الميزانية العامة في الكويت :

يشير المرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ السالف الإشارة إليه إلى أن وزير المالية يعد مشروع الميزانية ، كما يعد بيانا يتضمن عرضا عاما للأسس التي بني عليها المشروع والأهداف التي ينشد تحقيقها ، ثم يعرض بعد ذلك مشروع الميزانية مصحوباً بهذا البيان على مجلس الوزراء لاقرارهما ، ويتعين أن يتم اقرارهما في وقت يسمح بتقديم المشروع إلى السلطة التشريعية قبل انتهاء السنة المالية الجارية بشهرين على الأقل ، ثم يبلغ وزير المالية قانون الميزانية بعد صدوره إلى الجهات المعنية للعمل به .

على أنه إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية ، يعمل بالميزانية السابقة لحين صدوره ، ويصدر بذلك تعميم من وزير المالية . وإذا كانت أبواب الميزانية قد أقرت من قبل السلطة التشريعية يعمل بتلك الأبواب .

أما عن تنفيذ الميزانية ، فقد أشار المرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ كذلك إلى أن وزير المالية يصدر التعميمات الخاصة بتنفيذ الميزانية ، وذلك على أساس أنه المسئول والرقيب الأول على المستوى التنفيذي بالنسبة للشئون أو

المعاملات المالية ، وفي هذا أعطته المادة ١٨ الحق في وضع قواعد تسوية المعاملات المالية بين الجهات الحكومية بعضها البعض حتى لا يكون الخلاف أو الإبطاء في تسوية هذه المعاملات سببا في عدم ضبط الحسابات وفي تأخر إقفال حسابات أي سنة مالية .

ومن ناحية أخرى فقد نصت المادة ١٩ من المرسوم بقانون المشار إليه على أن تورد الوزارات والادارات كامل الإيرادات التي تحصلها لوزارة المالية بالطريقة التي تقرها هذه الوزارة .

ولما كان قانون ربط الميزانية هو إجازة للصرف على أغراض معينة بحدود قصوى لا يمكن تعديها إلا بقانون ، فقد نصت المادة ٢٠ على أن وجود اعتماد لغرض معين في الميزانية لا يعفي الجهات المختلفة من الالتزام بأحكام القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها والمنظمة لاستخدام ذلك الاعتماد ، كما ينبغي مراعاة التعليمات المرفقة بقانون ربط الميزانية أوالواردة بجداولها المنظمة للصرف على بعض الاعتمادات .

وقد اختص الباب الثالث من نفس المرسوم بقانون بالأحكام الخاصة بالميزانيات الملحقة والمستقلة .

والميزانيات الملحقة ـ كما رأينا ـ هي تلك التي تخص جهات تباشر نشاطا متميزا يوجب أن تتمتع بقدر من حرية التصرف الإدارية ، فطبيعة النشاط والتنظيم الإداري ، تؤدي إلى إفراد ميزانية خاصة لهذه الجهات تلحق بميزانية الوزارات والادارات الحكومية ، ولكن إذا نظر للقواعد المقررة في الباب الأول من ناحية إعداد ميزانية الوزارات والادارات الحكومية وتنفيذها لوجدناها ملائمة لهذه الجهات ، بل إن رقابة ميزانية هذه الجهات كما سنرى فيما بعد ـ تلائم الميزانيات الملحقة .

وعليه فإن الهدف من تقرير ميزانية خاصة لهذه الجهات ومن السماح لها بتكوين المخصصات والاحتياطات . . . هو في النهاية توضيح المركز المالي لهذه

الجهات وتيسير الحكم على نفقة الخدمة التي تؤديها وتقييم نشاطها ، على أن يتم ذلك وفقاً للائحة خاصة يصدرها وزير المالية (م ٤٢).

أما عن الإدارات العامة والهيئات والمؤسسات ذات الميزانية المستقلة ، فإنها تختلف من ناحية وضعها القانوني وطبيعة نشاطها عن الجهات ذات الميزانية الملحقة ، ولعل أوضح مظاهر هذا الاختلاف ضرورة تقرير الشخصية الاعتبارية المستقلة لها بما يتضمنه ذلك من ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للوزارات والإدارات الحكومية ، فضلا عن أن معظم هذه الجهات تباشر نشاطا اقتصاديا تغلب عليه الاعتبارات التجارية وتبعده بالتالي عما تختص به الإدارات الحكومية ، بل وعما تتولاه عادة الجهات ذات الميزانية الملحقة .

وعلى هذا الأساس ، فقد روعي تقرير أكبر قدر من الاستقلال الحالي لهذه الجهات في حدود ما يسمح به الدستور وما تستلزمه الرقابة على الأموال العامة .

وقد أوضحت المادة ٤٤ من المرسوم بقانون طريقة إعداد هذه الميزانيات وان كانت تنفذ وفقا للنظام الخاص بكل جهة من هذه الجهات في ظل بعض القيود التي أشارت إليها المادة ٤٥ .

المبحث الثالث

مرحلة الرقابة المالية على الميزانية العامة

لا تعتبر الرقابة المالية على الميزانية العامة للدولة مرحلة مستقلة بذاتها ، بل إنها تبدأ مع بدء أول مراحل الميزانية العامة وهي مرحلة التحضير أو الاعداد ، ثم تصاحب مرحلة الاعتماد والتنفيذ بعد ذلك ليكون الالتزام بتقديم الحساب الختامي طبقاً لنص المادة ١١ من الدستور المصري أحد صور هذه الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة للدولة في مصر .

ففي مرحلة التحضير تعتبر مناقشة مقترحات الجهات بمعرفة جهاز الميزانية العامة بوزارة المالية من قبيل الرقابة المالية وذلك بهدف عدم إدراج اعتمادات غير

ضرورية واستبعاد أية مغالاة في الاعتمادات المقترحة .

وجدير بالذكر أن الرقابة المالية لم تعد قاصرة على حماية المال العام وذلك بسبب تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وإنما انسحبت على الأهداف للتحقق من إنجازها في المدة المقررة وبالطريقة المرسومة في ذلك .

وعلى ضوء ذلك يمكن حصر صور الرقابة عموماً فيما يلي :

١ ـ رقابة إدارية ويقوم بها الرؤساء على المرؤوسين ، كما يقوم بها المفتشون الماليون التابعون لوزارة المالية .

٢ ـ رقابة قضائية وتقوم بها المحاكم عند نظر المخالفات ذات الوزن النسبي الأهم .

٣ ـ رقابة تقوم بها أجهزة الرقابة ، فمثلاً إذا كانت وزارة المالية في مصر تقوم بالرقابة قبل الصرف ، والجهاز المركزي للمحاسبات يقوم بالرقابة بعد الصرف[١] ، فإن تعدد هذه الأجهزة يستدعي التنسيق بينها وعدم تعدي كل منها على الآخر .

٤ ـ رقابة برلمانية وتقوم بها السلطة التشريعية من خلال لجانها المالية ، ومن خلال اعتماد قانون الربط النهائي للنفقات العامة والإيرادات العامة بالميزانية العامة .

---

(١) أنشيء الجهاز المركزي للمحاسبات بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٤ ليحل محل ديوان المحاسبة ، وقد أصبح هذا الجهاز ملحقا الآن بمجلس الشعب بموجب القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٥ ، ورقابة هذا الجهاز لا تقتصر على أعمال الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة وإنما تمتد لتشمل الهيئات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها ، وكذلك أي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها . ورقابة هذا الجهاز إما أن تكون مالية ومحاسبية أو رقابة فنية ، وفي الأولى يراقب الجهاز الإيرادات والنفقات التي تتضمنها حسابات الدولة للتأكد من سلامتها ، أما الرقابة الفنية فتهدف إلى تقييم تصرفات المشرفين على الهيئات العامة والشركات التابعة لها بالنسبة للأعمال الإدارية والتنظيمية .

عناصر نجاح الرقابة المالية :

لكي تنجح الرقابة المالية فإنه يتعين توافر عناصر معينة ومنها :

١ ـ سلامة نظم الرقابة الداخلية حيث يصعب ارتكاب أي خطأ أو تزوير يؤدي إلى إهدار أو اختلاس الأموال العامة ، فتطبيق نظم الرقابة الداخلية يؤدي تلقائياً إلى اكتشاف ذلك فضلاً عن تحديد المتسبب فيه ، ومن هنا يتعين ألا ينفرد عامل أو موظف واحد بالعمل بل يجب توزيعه على العاملين مع تحديد مسئولياتهم في ذلك .

٢ ـ دقة تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات المالية ، وينبغي العمل على تطوير هذه القوانين واللوائح باستمرار بالإضافة إلى ضرورة التفويض في الاختصاصات والتخفيف من حدة المركزية .

٣ ـ ضرورة توافر الخبرة الكاملة فيمن يقوم بالرقابة المالية ومن هنا يتعين وضع البرامج التدريبية لزيادة كفاءة الرقابيين وإحاطتهم بكل مستحدث مما يتصل بعملهم .

ومن المفيد أن نشير في هذا الخصوص إلى أن الرقابة المالية الناجحة لا تكون سلبية بمعنى أنها لا تقتصر على كشف الانحرافات دون أن تضع العلاج لاسباب هذا الانحراف ، كما يجب أن تناسب الرقابة المالية طبيعة العمل الذي تتم مراقبته وما إذا كان خدمياً أو انتاجياً ، والعمل الخدمي تتم مراقبته ، من خلال تقييم الخدمة وكيفية أدائها ، بينما تتم مراقبة العمل الإنتاجي من خلال الناتج وما إذا كان يتمتع بالجودة المطلوبة ومطابقاً للمواصفات أم لا .

الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة على الصرف :

رأينا أن وزارة المالية في مصر تقوم بالرقابة السابقة على الصرف ، وجهاز المحاسبات يقوم بالرقابة اللاحقة على الصرف ، فما هي مزايا وعيوب كل منهما ؟

مزايا وعيوب الرقابة السابقة على الصرف :

من مزايا الرقابة السابقة على الصرف ما يأتي :

١ ـ يمنع هذا النوع من الرقابة التصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية والتي تتسم بعدم المشروعية الأمر الذي يدعم سلطة القانون .

٢ ـ تخفف الرقابة السابقة على الصرف من المسئولية الملقاة على عاتق رجل الإدارة التي تتأتى من جراء إبرامه التصرفات المالية ، فهو يستند إلى قرار هيئة الرقابة في أي مناقشة لتصرفه في المستقبل .

٣ ـ تحقق الرقابة السابقة وفراً في النفقات العامة وتحول دون الاسراف ما دامت ترفض النفقات غير المشروعة خاصة مع اطـراد التوسع في النفقات العامة .

هذا ومن عيوب الرقابة السابقة ما يلي :

١ ـ تجعل الرقابة السابقة على الصرف وزارة المالية وهي التي يناط بها هذا النوع من الرقابة ذات نفوذ كبير على وزارات الدولة الأخرى بحيث تراقب تصرفاتها وتلغي ما تراه غير مشروع ، وذلك يخالف المفهوم السليم للنظام الإداري إذ لا تعدو وزارة المالية أن تكون كغيرها من باقي الوزارات .

٢ ـ قد يترتب على الرقابة المالية السابقة على الصرف تأخير تنفيذ أعمال الإدارة بسبب عدم مرونة من يقومون بهذه الرقابة .

٣ ـ كما قد يترتب على هذه الرقابة تقييد الرقابة اللاحقة بالنتائج التي توصلت إليها الرقابة السابقة على الصرف .

مزايا وعيوب الرقابة اللاحقة على الصرف :

ومن مزايا الرقابة اللاحقة على الصرف ما يلي :

١ ـ يتم هذا النوع من الرقابة بعد الصرف أي بعد تمام العملية المالية ،

وبذلك تكون قد اتضحت جميع وقائع هذه العملية ، ومن ثم تكون ملاحظات هيئة الرقابة على أساس من الواقع .

٢ ـ الرقابة اللاحقة على الصرف لا تعوق العمليات المالية وتتصف بالشمول لكافة الوقائع كما رأينا ، ومن هنا تكون أقدر على توصيف مقترحات الاصلاح .

٣ ـ يمكن للرقابة اللاحقة على الصرف أن تراقب تحقيق الأهداف المطلوبة من خلال العلميات المالية وهو ما يسمح بتطبيق الأساليب الحديثة لتحضير الميزانية العامة كميزانيات الأداء ، وتخطيط وبرمجة الميزانية بصورة تكفي ترشيد الانفاق العام .

هذا ومن عيوب الرقابة اللاحقة على الصرف ما يلي :

١ ـ إنها تتم بعد وقوع العمليات المالية ، فلا تتمكن من منع التصرف المالي الخاطىء قبل وقوعه ، ومن ثم لا تتمكن من المحافظة على المال العام .

٢ ـ تتقيد الرقابة اللاحقة بما قررته الرقابة السابقة ، ولهذا يتكرر بحث موضوع الرقابة الخاصة إذا كان يقوم بالرقابة اللاحقة جهاز مستقل كما هو الحال بالنسبة للجهاز المركزي للمحاسبات ، ومن ثم يضيع الوقت والجهد دون مبرر .

ومع أن لكل من نوعي الرقابة ميزات وعيوب ، فإن كلا منهما ضروري من الناحية الواقعية ، ولهذا فإن سرد مزايا وعيوب كل منهما يكون من باب الجدل النظري البحث .

ونشير في ملحق لهذا المبحث باختصار إلى الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في الكويت .

ملحق المبحث الثالث

الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في الكويت

رأينا أن أنواع الرقابة عموما تتمثل في الرقابة الإدارية والرقابة القضائية ، والرقابة التي تقوم بها أجهزة الرقابة ، سواء من جانب وزارة المالية نفسها أو بعض الأجهزة الأخرى كالجهاز المركزي للمحاسبات في مصر والذي يقوم بالرقابة بعد الصرف أي الرقابة اللاحقة .

وبديهي أن نقرر أن الهدف من مراقبة تنفيذ الميزانية هو ضمان عدم خروج الحكومة عند تنفيذها للميزانية عن الحدود التي رسمتها السلطة التشريعية في اعتمادها للنفقات العامة والإيرادات العامة .

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن صور هذه الرقابة تتوافر بالكويت ، ومع ذلك فإننا نجد أن من الضروري أن نشير ولو باختصار إلى أبعاد الرقابة المالية التي تتم من جانب وزارة المالية من ناحية ، ومن جانب ديوان المحاسبة من ناحية أخرى .

أولاً : رقابة وزارة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في الكويت :

لا يقتصر التنظيم الخاص بالميزانية على مجرد توضيح طرق إعدادها ، بل يمتد إلى الرقابة على تنفيذها ، وذلك حتى تنفق الأموال العامة فيما خصصت من أجله ، وهو ما يتضمن عدم إدخال تعديل على التنفيذ إلا باتباع الطرق التي بينها القانون .

وعلى هذا الأساس نصت المادة ٢١ من المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بأنه « لا يجوز لأي جهة تجاوز اعتماد باب من أبواب المصروفات إلا بقانون » .

على أنه إذا كان تجاوز اعتماد باب من أبواب المصروفات أو النقل منه أمراً يحتاج إلى قانون وفقاً لأحكام الدستور ، فإن مجاوزة اعتماد محدد لأي مصرف من المصروفات أمر جائز على أن يكون ثمة وفر محتمل في اعتماد مصرف آخر من

نفس الباب والقسم ، وكل ذلك وفقاً للشروط والأوضاع التي يحددها وزير المالية على النحو الذي أوضحته المادة ٢٢ من ذات المرسوم بقانون .

ومن ناحية أخرى قررت المادة ٢٦ من المرسوم بقانون المشار إليه عدم جواز الارتباط بإبرام عقد يترتب عليه التزام مالي يجاوز السنة المالية إلى سنة مقبلة مؤكدة بذلك مبدأ سنوية الميزانية ، وإن كانت هذه المادة قد استثنت الحالة التي ينص القانون فيها على تخصيص اعتمادات لأكثر من سنة مالية واحدة ، وهي الحالة المنوه عنها في المادة ١٤٢ من الدستور ، وعالجت هذه المادة أيضاً الأوضاع التي يجوز فيها للجهة المختصة الخروج في التنفيذ على هذا المبدأ .

والأصل أنه لا يجوز التصرف في اعتمادات الميزانية إلا فيما رصدت له ، فإذا كان الأمر يستلزم دفع مبالغ مقدماً جاز ذلك استثناء في حدود نسبة الـ ٢٠٪ التي قررتها المادة ٢٧ مشترطة في ذلك الإذن من الوزير المختص ، ولم تبح تخطي هذه النسبة إلا بإذن من وزير المالية .

ولما كان الأصل أن الميزانية لسنة واحدة ، وأنه يبطل العمل بالاعتمادات التي لم تصرف أو التي لم يتقرر صرفها خلال السنة المالية طبقاً لنص المادة ٣٠ ، فإن هذه القاعدة الأصلية قد تؤدي في بعض الأحيان الى تعطيل الأعمال ، لذلك اشتملت المادتان ٢٨ ، ٢٩ على استثناء من هذه القاعدة ينحصر في حالة تسوية الاستحقاقات التي لم تستكمل اجراءات صرفها قبل نهاية السنة المالية ، وحالة ما إذا لم يتم تسليم أحد المشاريع الإنشائية التي كان مقرراً تسليمها خلال السنة والتي يربط في ميزانيتها اعتماد له .

وإذا كنا قد رأينا أن الرقابة على ميزانيات الوزارات والإدارات الحكومية تلائم الميزانيات الملحقة ، فإن الأمر يختلف بالنسبة للإدارات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ، وعليه فإن المادة ٤٦ من المرسوم بقانون المشار إليه تقرر بأنه « تحدد النظم الخاصة بالإيرادات العامة والهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة شكل السجلات

والأوراق اللازمة للمعاملات المالية والشروط والأوضاع التي تتبع في الصرف والتحصيل وغير ذلك من الاجراءات الحسابية وطرق تدقيق الحسابات ومراجعتها والأحكام الخاصة بالمخازن » .

ومن ناحية أخرى ، فإن المادة ٤٧ توجب بأن « تقدم كل إدارة عامة أو هيئة أو مؤسسة من الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة تقارير ربع سنوية عن سير العمل بها وتطور مركزها المالي إلى وزير المالية مشتملة على البيانات والمعلومات التي يحددها » .

كما تقضي المادة ٤٨ بأن تعد كل إدارة عامة أو هيئة عامة أو مؤسسة من الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة ميزانية عمومية سنوية على أسس تجارية إذا تطلب نشاطها ذلك ، وذلك ليتأتى إيضاح نشاطها إيضاحاً وافياً يتمشى مع طبيعة هذا النشاط .

ويرجع الاختلاف في أسلوب الرقابة بين ميزانيات الوزارات والإدارات الحكومية عن الميزانيات المستقلة إلى طبيعة الأخيرة واستقلال ذمتها المالية وخصائص نشاطها، الأمر الذي اقتضى تميزها بمعاملة رقابية خاصة حددتها المواد ٤٦ ، ٤٧ ، ٤٨ ، السالف الاشارة اليها .

ثانياً : رقابة ديوان المحاسبة الكويتي على تنفيذ الميزانية :

تنص المادة ١٥١ من دستور دولة الكويت على أنه « ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله ، ويكون ملحقا بمجلس الأمة ، ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة ، وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية ، ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته » .

وتطبيقاً لهذا النص ، صدر القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ ، وأنشئت بموجبه هيئة مستقلة للمراقبة المالية تسمى « ديوان المحاسبة » وتلحق بمجلس

الأمة ، وذلك وفقا لنص المادة الأولى من هذا القانون .

ويهدف الديوان ، بموجب نص المادة الثانية من ذات القانون ـ إلى تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة وذلك عن طريق ممارسة الاختصاصات المخولة له بمقتضى هذا القانون ، وعلى الوجه المبين فيه .

إدارة الديوان :

يشكل ديوان المحاسبة من رئيس ووكيل مساعد وعدد كاف من الموظفين الفنيين وفقا لأحكام هذا القانون (م ٣) .

ويتألف من إدارات ومراقبات وأقسام وشعب يصدر بتشكيلها وتنظيمها وتحديد عددها ونطاق اختصاصات كل منها قرار من رئيس الديوان .

نطاق رقابة الديوان :

تشمل الرقابة المالية التي يختص بها الديوان ، الجهات الآتية :

١ ـ كافة الوزارات والإدارات والمصالح العامة التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة .

٢ ـ البلديات وسائر الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة .

٣ ـ الهيئات والمؤسسات والمنشآت العامة التابعة للدولة أو للبلديات أو لغيرها من الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة .

٤ ـ الشركات أو المؤسسات التي يكون للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى ، نصيب في رأسمالها لا يقل عن ٥٠٪ منه ، أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح . (م ٥) .

اختصاصات الديوان :

يتولى الديوان ، بوجه عام ، مراقبة تحصيل إيرادات الدولة ، وإنفاق مصروفاتها في حدود الاعتمادات الواردة بالميزانية ، كما أنه يستوثق من كفاية الأنظمة والوسائل المتبعة لصيانة الأموال العامة .

وتشمل رقابة الديوان ، بوجه خاص ، حسابات الوزارات والمصالح والإدارات الحكومية ، والجهات ذات الميزانيات المستقلة أو الملحقة بما فيها مجلس الأمة . (م ٦) .

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن رقابة الديوان ليست رقابة لاحقة على الصرف فقط ، كما هو معمول به في بعض الدول، وإنما هي رقابة سابقة عليه أيضاً ، وفي ذلك تخضع لتلك الرقابة - كما تشير إليه المادة ١٣ - المناقصات الخاصة بالتوريدات والأشغال العامة إذا بلغت قيمة المناقصة الواحدة مائة ألف دينار فأكثر .

هذا وتتضمن رقابة الديوان اللاحقة على الصرف في شأن النفقات العامة ما يلي :

١ - التحقق من أن النفقات العامة قد أنفقت في الأغراض التي خصصت من أجلها وطبقا للقوانين واللوائح والتعميمات المالية .

٢ - التحقق من أن المستندات المؤيدة للإنفاق العام صحيحة ، وهنا يجب على الديوان فحص ومراجعة مستندات هذا الإنفاق ، وتحدد في ذلك المادة ٩ بعض الأمور التي يتعين على الديوان أن يتثبت منها بوجه خاص .

كما تتضمن ذات الرقابة في شأن الإيرادات العامة ما يلي :

١ - التحقق من أن الأجهزة المنوط بها أمر الجباية قد قامت بتحصيل إيرادات الدولة ومستحقاتها وتوريدها للخزانة العامة .

٢ - التثبت من أن أحكام القوانين واللوائح والتعميمات المالية مطبقة

ومعمول بها ، والاستيثاق من كفايتها لضبط أساس فرض الرسوم والضريبة وتحصيلها .

وتشير المادة ٨ في هذا الصدد إلى بعض المسائل التي يتعين على الديوان أن يتثبت منها بوجه خاص .

ومن ناحية أخرى ، يختص الديوان بالتفتيش على كافة العهد والأعمال بالمخازن والمستودعات العامة ، وفحص ومراجعة جميع حسابات التسوية والسلف والقروض الممنوحة .

كما يقوم بالكشف عن حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية وبحث بواعثها والوقوف على الثغرات الموجودة بأنظمة العمل .

هذا ويباشر الديوان اختصاصاته عن طريق التفتيش والمراجعة ويعهد إلى موظفي الديوان الفنيين القيام بأعمال التفتيش والفحص والمراقبة ، ويبلغ الديوان الملاحظات التي تسفر عنها عمليات التفتيش والفحص والمراجعة إلى الجهات المختصة الخاضعة لرقابته المالية ، كل فيما يخصها . وعلى هذه الجهات موافاة الديوان بردودها على تلك الملاحظات في خلال شهر من تاريخ إبلاغه إليها .

على أنه إذا وقع خلاف بين الديوان وإحدى الجهات الخاضعة لرقابتها المالية ، فإن الأمر يعرض على مجلس الوزراء للبت فيه وذلك طبقاً لنص المادة ٣٣ من قانون الديوان . ويعمل بالقرار الذي يصدره المجلس في هذا الشأن .

هذا ويتضمن الفصل الثالث من قانون الديوان نظام موظفي الديوان ، ويعرض الفصل الرابع للمخالفات المالية وتأديب المسئولين عن ارتكابها .

أما الفصل الخامس فيتضمن الأحكام العامة .

ونتابع بعد ذلك الإشارة إلى دور الميزانية العامة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ، وذلك في الفصل الرابع والأخير من هذا الباب .

الفصل الرابع

دور الميزانية العامة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية[1]

منذ أن ازداد تدخل الدولة في الاقتصاد الرأسمالي في بداية الثلاثينيات على أثر تعرض هذا الاقتصاد للأزمة ، نشطت بعض الأفكار التي تستهدف تقرير سياسة مالية Fiscal Policy تسهم في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية وذلك استهداء بالمبادىء التي ترسمها النظرية العامة للمالية العامة . ومنذ ذلك الوقت تطورت السياسة المالية سواء في جانبها المتعلق بسياسة النفقات العامة أو جانبها الخاص بالسياسة الإيرادية للدولة .

هذا وقد ازداد الاهتمام بعد الحرب العالمية الثانية بعملية التطوير الاقتصادي في الدول المتخلفة ، وكانت نقطة البدء في ذلك لدى معظم الكتاب هو التحليل الكينزي باعتباره التحليل السائد في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم ، وفي هذا لم تكن دراسة النشاط المالي للدولة بمعزل عن هذا الاتجاه ، حيث تم تجاهل اختلاف الهياكل الاقتصادية والاجتماعية للدول المتخلفة ومن ثم أهداف السياسة الاقتصادية وما يتبعها من سياسة مالية .

---

(١) انظر في تفصيلات ذلك للكاتب : دور السياسة المالية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ، مع الإشارة إلى دولة الكويت ، مجلة الحقوق والشريعة ، السنة الخامسة ، العدد الرابع، ديسمبر ١٩٨١ صفحة ٨٥ ـ ١٤٠

وإذا كانت السياسة المالية تعني أساساً استخدام بعض الأنشطة والتصرفات الحكومية بهدف تنمية الاقتصاد القومي ، فإن الميزانية العامة تعتبر أداة من أدوات السياسة المالية ، أي الأداة التي تستخدم للتأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، فالايرادات العامة لها آثارها على مستوى الدخول وعلى النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص ، كذلك يؤثر الإنفاق الحكومي على نوع النشاط الاقتصادي للقطاع الأخير وعلى النشاط الاقتصادي العام . ولهذا فإن بعض الكتاب يرون أن السياسة المالية تتمثل في الطريق الذي تنتهجه الحكومة في تخطيط نفقاتها وتدبير وسائل تمويلها كما يظهر في الميزانية .[1] ويعني ذلك أن الميزانية العامة للدولة تجاوزت مجرد كونها وثيقة تحتوي على أرقام بنفقات الدولة وإيراداتها إلى بيان تفصيلي بخطة عمل الحكومة .

وتستلزم دراسة الميزانية العامة التي تعتبر أداة السياسة المالية أن نشير الى دور هذه الميزانية في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم ، ثم في الاقتصاد الكويتي كنموذج للاقتصاد الرأسمالي المتخلف .

وعليه ، فإنه يمكن أن نعرض لذلك من خلال المبحثين الآتيين على التوالي :

المبحث الأول : دور الميزانية العامة في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم .

المبحث الثاني : دور الميزانية العامة في الاقتصاد الكويتي .

المبحث الأول

دور الميزانية العامة في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم

يتميز هيكل الاقتصاد الرأسمالي المتقدم بأنه يغلب عليه الطابع الصناعي ، فضلاً عنْ اتساع حجم قطاع الخدمات ، وفي داخل الصناعة

---

(١) انظر : - Jesse Burkhead, Government Budgeting, New York John Wiley and sons, Inc. 1962 pp. 59- 76

وانظر كذلك دكتور منيس أسعد عبد الملك ، اقتصاديات المالية العامة ، القاهرة ١٩٧١ ، صفحة ٢٩٣ وما بعدها .

يغلب الوزن النسبي للصناعات المنتجة للسلع الإنتاجية بالنسبة للصناعات المنتجة للسلع الاستهلاكية .

هذا ويتطور الاقتصاد الرأسمالي من خلال التقلبات الاقتصادية الدورية ، ذلك أنه تتناوبه فترات ينخفض معها مستوى النشاط الاقتصادي عن مستواه السابق ، تعقبها فترات يرتفع معها مستوى هذا النشاط . . . . . وهكذا حيث تكون عناصر الإنتاج ، مع توفرها ، في حالة بطالة جزئية في فترة انخفاض مستوى النشاط الاقتصادي بسبب غياب الباعث على الانتاج الذي يرجع إلى انخفاض مستوى الربح في هذه الفترة . وفضلاً عن ذلك ، فإن مرحلة تطور الرأسمالية تتميز بتدني معدلات نموها في الزمن الطويل .(١)

ومن هنا ، فإن هيكل الاقتصاد الرأسمالي المتقدم يفرض مشكلات تتمثل أساساً في عدم التخصيص الأمثل للموارد ، وانعدام العدالة التوزيعية للدخول والثروات ، وعدم الاستقرار الاقتصادي ، وأخيراً في انخفاض معدل التطور الاقتصادي . ويبرز دور السياسة المالية التي تعتبر الميزانية العامة أداتها في التخفيف من حدة هذه المشكلات ، وهو ما يطلق عليه بعض الكتاب وظائف الميزانية العامة .(٢)

وفي هذا النطاق نستطيع أن نشير باختصار الى دور الميزانية العامة وانعكاساتها في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم على كل من : عدم التخصيص الأمثل للموارد ، سوء نمط توزيع الدخل القومي ، عدم الاستقرار الاقتصادي .

أولاً ـ عدم التخصيص الأمثل للموارد :

رأينا أن علم المالية العامة ينشغل بعملية إشباع الحاجات العامة ، وإشباع

---

(١) انظر : S.T. Patel, Rates of Industrial Growth in the last Century 1860- 1968, Economic Development and Cultural Change. Vol. ix No.3, April 1961 p. 317.

(٢) انظر : R.A. Musgrave, The Theory of Public Finance , A Study in Public Economy, op-cit. p. 5.

هذه الحاجات يعني قيام الدولة بإجراء نفقات عامة ، وتخصيص بعض الموارد لتغطية هذه النفقات .

ولكن تخصيص جانب من الموارد العامة بهدف إشباع الحاجات العامة من خلال إنفاق معين ، يعني إنقاص المتاح من هذه الموارد لاشباع الحاجات الخاصة في مجتمع لا يزال يعاني من الندرة النسبية في المـوارد ، ومن ثم يثور سؤال مؤداه هو على أي أساس يتم تقسيم الموارد المتاحة على فرض الاستغلال الكامل لها ، بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة في مجتمع رأسمالي متقدم ؟ .

حاول بعض الكتاب أمثال بيجو Pigou ، ودالتون Dalton أن يربطوا بين المنفعة الحدية Marginal Utility التي يحققها أفراد مجتمع معين من الانتفاع بالسلع والخدمات العامة ، وبين المشقة الحدية (المنفعة السلبية) Marginal Disutility التي يتحملها هؤلاء الأفراد نتيجة لأداء الضريبة اللازمةلتغطية النفقات العامة التي تعتبر وسيلة إشباع الحاجات العامة من خلال هذه السلع والخدمات العامة .

ووفقاً لهذه الفكرة ، فإن التخصيص الأمثل للموارد فيما بين إشباع الحاجات العامة والحاجات الخاصة يتحقق بتوافر الشرطين التاليين :

١ ـ توزيع الموارد بين الاستخدامـات العامة المختلفة حتى تتساوى المنافع الحدية المترتبة على الإشباع من كل من وجوه إنفاق هذه الموارد .

٢ ـ تساوي المنفعة الحدية من إشباع الحاجات العامة مع المنفعة الحدية الخاصة المضحى بها نتيجة سداد الضرائب لتمويل نفقات إشباع هذه الحاجات العامة .

والواقع أنه اذا كانت هذه الفكرة قد أبرزت دور النفقات العامة كأداة ، يتم تمويلها من الموارد العامة ، لاشباع الحاجات العامة ، فإن تحديد الحد بين

الحاجات العامة والحاجات الخاصة يعتبر مسألة سياسية تتوافق مع الفلسفة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تؤمن بها الدولة في فترة زمنية معينة .

وعلى هذا الأساس ، فإن الحد الفاصل بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة ، وهي حاجات متداخلة ومرتبطة ببعضها ، توضح أن حجم الانفاق العام الذي يخصص لاشباع الحاجات العامة لا يتوقف على تساوي المنفعة الحدية المتولدة من استهلاك السلع والخدمات بالمشقة الحدية للضرائب المسددة .

وفضلاً عن ذلك ، فإن هذا التحليل يفترض إمكانية قياس المنفعة الحدية ، سواء كانت سالبة أو موجبة ، قياساً كمياً ، وهو غير صحيح ، لأن المنفعة فكرة شخصية ونسبية ، ومن ثم لا يمكن قياسها عددياً ، الأمر الذي يتعذر معه تحديد نقطة التخصيص الأمثل للموارد بين إشباع الحاجات العامة والحاجات الخاصة .

ومن ناحية أخرى ، فإن هذا المنهج في التحليل لا ينفي أن بعض الأفراد قد يحققون منفعة حدية من الإنفاق العام أكبر أو أقل من المشقة الحدية أو المنفعة السالبة التي يتحملونها نتيجة سداد الضريبة من جانبهم الأمر الذي يثير مشكلة أخرى هي سوء العدالة في التوزيع .

وفضلاً عن ذلك ، فإن بعض الكتاب يرون لتحقيق التخصيص الأمثل للموارد :[١]

١ ـ ضرورة تحديد الثمن على أساس النفقة الحدية التي تعكس قيمة الموارد المستغلة في إنتاج وحدة حدية من المنتج ، ولما كان إنتاج وحدة إضافية من

---

(١) انظر ـ دكتور حامد عبد المجيد دراز ، دكتور علي عباس عياد ، مبادىء الاقتصاد العام ، المرجع السابق صفحة ٣٠٠ وما بعدها .

- P.E. Taylor, The Economics of Public Finance, New York 1966 pp. 265- 269.
- J. Moliver and G. H. Webster, Public policy and Economic Theory, London 1970 pp. 53- 69.

منتج معين يعني توظيف موارد في إنتاجها يمكن استخدامها في إنتاج منتج آخر ، فإن تعادل الثمن مع النفقة الحدية يوفر للمستهلكين فرصة المقارنة بين وحدات ذات أثمان تعكس فرصاً بديلة للإنتاج ، ومن ثم يمكن التوصل إلى التخصيص الأمثل للموارد .

٢ ـ ضرورة إيجاد نوع من التناسق بين النفقة الخاصة والنفقة الاجتماعية Social Cost ، وبين النفع الخاص والنفع العام . ومن هنا فإن تخصيص الموارد على أساس القيم النقدية فقط لا يظهر حقيقة النفقة الكلية التي يتحملها المجتمع في الإنتاج . ولهذا يزداد الفرق بين القيمة النقدية الخاصة ، والقيمة الحقيقية الكلية كلما كانت الوفورات والتحميلات الخارجية . External Economies and Diseconomies كبيرة .

وعلى هذا الأساس ، فإن تخصيص الموارد على أسس نقدية خالصة يؤدي إلى توجيه تلك الموارد بحجم أقل مما يجب إلى الصناعات التي تنتج وفورات خارجية ، وبأكثر مما يجب في الصناعات التي تحتوي على تحميلات خارجية ، ومن ثم يتعين التخصيص على أساس الموارد الحقيقية الكلية المستخدمة في الإنتاج ، والناتج الحقيقي الكلي للمشروع .

٣ ـ ضرورة لجوء الدولة للتأميم بالنسبة للمشروعات الاقتصادية ، ذلك أن الأرباح الاحتكارية التي يحققها المحتكر الخاص تكون على حساب الدخول الثابتة والمحدودة ، الأمر الذي يزداد معه التفاوت في توزيع الدخول والثروات ، ولهذا يجد التأميم مبرراً للقيام به ، لتقريب البعد الاقتصادي والاجتماعي بين الدخول من ناحية، ولاستخدام تلك الأرباح لتمويل النفقات العامة التحويلية لصالح أصحاب الدخول المحدودة من ناحية أخرى ، وإن كان ذلك مشروطاً بعدم تدهور كفاءة إدارة المشروع العام ، وإلا تحققت من جديد مشكلة عدم التخصيص الأمثل للموارد .

ثانياً ـ سوء نمط توزيع الدخل القومي :

رأينا أنه يقصد بنمط توزيع الدخل القومي الكيفية التي يوزع بها بين الطبقات والفئات الاجتماعية ، والتي تحدد نصيب كل من هذه الطبقات والفئات .

ويتحدد نمط توزيع الدخل القومي كقاعدة عامة بطبيعة طريقة الإنتاج . ولأن الإنتاج الرأسمالي يقوم على الملكية الفردية لوسائل الإنتاج وعلى العمل الأجير ، فضلاً عن أن قوة المشروع الفردي تختلف باختلاف مدى سيطرته على السوق واحتكاره لما ينتجه من سلع وخدمات ، فإن العوامل التي يوزع على أساسها الدخل القومي بين الفئات والطبقات الاجتماعية المختلفة في الاقتصاد الرأسمالي تتحدد أساساً ـ كما رأينا من قبل ـ من خلال ما يلي :

١ ـ مقدار ما يتملكه الفرد من وسائل إنتاج تمكنه من أن يختص بجزء من الناتج يزداد بزيادة حجم ما يمتلكه من هذه الوسائل .

٢ ـ مقدار العمل ومستوى إنتاجية هذا العمل حيث تلعب الخبرة والظروف المعيشية ومقدار التعليم العام والفني دورها في التأثير على الإنتاجية .

٣ ـ النفوذ الشخصي أو السياسي الذي يسمح لبعض الأفراد بالحصول على نصيب من الدخل لا يتناسب ومقدار ما يبذلون من عمل أو جهد .

وتؤثر هذه العوامل مجتمعة في نمط توزيع الدخل القومي الذي يتسم عادة مع توافرها بعدم العدالة ، وبتوزيعه في غير صالح الطبقات العاملة عموماً ، وأصحاب الدخول الثابتة والمحدودة على وجه الخصوص .

ومع ذلك فقد تعمل الدولة في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم ، تحت ضغط التنظيمات النقابية للعمال على التخفيف من حدة انعدام العدالة التوزيعية ، خاصة وأنه كلما ازداد التفاوت في توزيع الدخول كلما قلت إنتاجية الأفراد .

وقد سبق أن رأينا كذلك أثر النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل

القومي ، حيث تستطيع الدولة من خلالها كأداة مالية أن تخفف من حدة هذا التفاوت لصالح الطبقات الفقيرة وأصحاب الدخول المحدودة .

وتستطيع الدولة كذلك أن تلعب دوراً في هذا الشأن من خلال الإيرادات العامة والضريبة التصاعدية بالذات ، وإن كان هذا الدور محدوداً بحدود هذه الضريبة .

فالضرائب التصاعدية تؤدي ، إذا ارتفع سعرها ، إلى التخفيف من حدة انعدام العدالة في توزيع الدخول ، على أساس أنها تستقطع جزءا من هذه الدخول يزداد بزيادة وعاء هذه الضرائب .

ويترتب على ذلك أن يتم إنقاص جانب من الاستهلاك ، في مجتمع استهلاكي كالمجتمع الرأسمالي ، بنسبة تزيد عما يمكن أن يكون عليه الأمر في حالة عدم فرض هذه الضرائب .

ومع ذلك ، فإن للضريبة التصاعدية حدودا في تحقيق هذا الهدف[1] ، إذ يتعين أن تكون الضرائب التصاعدية تغلب على الهيكل الضريبي ، ومن هنا فلا يكفي وجود ضريبة تصاعدية أو أكثر في ظل غلبة الضرائب النسبية على هذا الهيكل .

ومن ناحية ثانية ، فإن الضريبة التصاعدية لا تحقق هذا الهدف بسبب صعوبة نقل القوة الشرائية التي يتم الحصول عليها من ذوي الدخول المرتفعة الى ذوي الدخول المنخفضة ، ولا يتم ذلك إلا إذا قامت الدولة بمنح إعانات مباشرة لذوي الدخول المحدودة أو بتقديم خدمات اجتماعية لهم بالمجان ، ومن ثم يخرج الأمر إلى نطاق النفقات العامة .

وأخيراً ، فإن المعدلات المرتفعة من الضريبة التصاعدية تحد من الاستثمار الخاص ، وتضعف الحافز الخاص على ذلك ، وهو لب عملية التنمية الاقتصادية

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة ٣٦٨

في إطار مجتمع يقوم على الملكية الفردية والنشاط الخاص .

ومن هنا ، فإن النتيجة العملية لأثر الضريبة التصاعدية في التأثير على انعدام العدالة في توزيع الدخل القومي ، تكون محدودة ، ويكون تأثير الإنفاق العام في هذا الخصوص أكثر فعالية من الضريبة التصاعدية على ضوء تلك الحدود .

ثالثاً ـ عدم الاستقرار الاقتصادي :

يبرز دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي منذ تحليل كينز في الدخل والعمالة أو التشغيل ، بحيث أصبحت السياسة المالية تؤثر على مستوى النشاط الاقتصادي عن طريق تأثيرها على مستوى الطلب الكلي الفعال ، وبذلك اعتبرت السياسة المالية أهم الأسلحة في علاج البطالة والتخفيف من حدة التضخم .

ولتحقيق مستوى مرتفع من العمالة أو التشغيل ، في حالة هبوط مستوى النشاط الاقتصادي بسبب الكساد ، فإنه يتعين أن تتدخل الدولة بالقيام باستثمارات عامة من خلال الإنفاق الحكومي الذي يؤثر بدوره على الإنفاق الخاص على الاستهلاك من خلال توليد دخول في يد المستهلكين تمكنهم من تنشيط الطلب الاستهلاكي .

وجدير بالإشارة أن التأثير على الإنفاق الخاص على الاستهلاك لا يتحقق فقط من جانب الإنفاق العام على الاستثمار ، بل يمكن أن يتحقق هذا الأثر أيضاً من خلال الإعانات التي تدفع للأفراد كإنفاق عام على الاستهلاك ، حيث لا يعتمد هذا النوع من الإنفاق على مستوى الدخل كما هو الحال بالنسبة للإنفاق الخاص على الاستهلاك ، وإنما على قرارات مستقلة عن مستوى الدخل ، وفي هذا يبرز دور الإنفاق العام على الاستهلاك في وقت تقل معه دخول الأفراد ومن ثم يقل طلبهم على السلع الاستهلاكية .

وإذا كان الانفاق العام على الاستثمار يكتسب أهمية في نظر كينز على أساس أنه يضيف إلى الطلب على السلع الاستهلاكية ، فإنه يتعين أن يمثل هذا الإنفاق إنفاقاً صافياً وليس مجرد بديل لإنفاق آخر يحل محل الإنفاق الخاص ، وإن كان تحقيق ذلك يتوقف على أسلوب تمويل الإنفاق العام سواء من خلال الضرائب أو القروض العامة أو التضخم[1] .

وبالنسبة للإنفاق العام على الاستثمار الذي يتم تمويله عن طريق الضرائب ، فإنه عادة يمثل إنفاقاً يحل محل إنفاق آخر ، إذ ينقص الإنفاق الخاص عن طريق الضرائب ويزيد الإنفاق العام عن طريق الاستثمار العام .

ولأن الضرائب تحدث آثاراً انكماشية عن طريق اقتطاع جزء من دخول الأفراد ، فإنه إذا أريد تحقيق آثار توسعية ذات أهمية في الدخل القومي النقدي كان من المستحسن تجنب الضرائب كوسيلة لتمويل الإنفاق العام على الاستثمار .

ولهذا ، فإنه يتعين أن يتم تمويل الانفاق العام على الاستثمار من حصيلة القروض ، أي عن طريق إنفاق يزيد عما تحصل عليه الدولة من مواردها العادية ، على أساس أن القروض والتضخم مصدران استثنائيان للتمويل .

ومع ذلك فإن الأمر ليس واحداً بالنسبة لأنواع القروض المختلفة ، فتمويل الإنفاق العام على الاستثمار من حصيلة القروض من الأفراد كمبالغ كانوا يحتفظون بها دون إنفاق على الاستهلاك أو الاستثمار ، هذه الطريقة تؤدي إلى زيادة الطلب الكلي الفعال ، فإذا لجأت الدولة إلى هذه الطريقة على نطاق واسع ، فإن ذلك يؤدي إلى إنقاص الأفراد لإنفاقهم على الاستهلاك وإنقاص ادخارهم ، ومن ثم يكون من الأفضل أن تتم تغطية الإنفاق العام على الاستثمار عن طريق الاقتراض من البنوك .

---

(١) انظر : دكتور محمد دويدار ، المرجع السابق ، صفحة ٣٧٠ـ ٣٧٤

ويتم عن طريق الاقتراض من البنوك خلق نقود ودائع جديدة ، الأمر الذي لا تكون معه حاجة للتأثير على الاستهلاك الخاص أو الاستثمار الخاص .

ومن ناحية أخرى ، فإنه يتحقق ذات الأثر عند قيام الدولة باصدار نقود جديدة ، أي قيامها بالتمويل التضخمي في ظل توافر شروط عملية الانتاج في الاقتصاد الرأسمالي[1]، فإذا وصل الاقتصاد الى مرحلة التشغيل الشامل للموارد ، فإنه يتعين عدم استخدام هذا الاسلوب واللجوء من جديد الى الضرائب والقروض وإلا أدى ذلك الى خلق موجات تضخمية جديدة . فإذا لم تكف الضرائب والقروض لتحقيق تغطية للانفاق العام على الاستثمار ، فإنه لا مفر إذاً من إنقاص الانفاق العام حتى يمكن التوصل الى موازنة الميزانية أو حتى تحقيق فائض في إطار الدورة الاقتصادية .

وإذا كانت تجربة الاقتصادات الرأسمالية قد أكدت نجاح أفكار كينز في هذا الشأن حتى الستينيات من هذا القرن ، فإنه بعد هذا العقد لم تكف هذه الأفكار أمام المتغيرات الجديدة التي تتمثل في نمو وتشابك العلاقات القطاعية في الاقتصاد الرأسمالي ، وازدياد درجة تركز الانتاج ورأس المال ، واضطراد التقدم العلمي ، وازدياد ملكية الدولة ..... الخ .

وفي ذلك كله أصبح اللجوء الى التخطيط ضرورة تفرضها هذه المتغيرات ، وهو ما تزداد معه درجة تدخل الدولة ، وتكون السياسة المالية والسياسة النقدية والسياسة الاقتصادية ككل أداة الدولة في تحقيق أهدافها المختلفة .

والسؤال الذي يثور الآن هو حل يمكن للسياسة المالية ، والميزانية العامة أداتها ، أن تستجيب لمشكلات الاقتصاد الرأسمالي المتخلف ؟ هذا هو ما سنراه في المبحث الثاني بعنوان دور الميزانية العامة في الاقتصاد الكويتي .

---

(١) انظر في تفصيل ذلك ما سبق بيانه عن التضخم ودوره في عملية التركيم الرأسمالي ، صفحة ٣٥٧ وما بعدها .

المبحث الثاني

دور الميزانية العامة في الاقتصاد الكويتي

تكمن المشكلة التي تواجه الاقتصادات المتخلفة ، ومنها الاقتصاد الكويتي ، في ضرورة الخروج من دائرة التخلف بأسرع وقت ممكن خاصة وأن الفجوة تزداد كل يوم اتساعاً بين الدول المتقدمة والدول المتخلفة .

والسؤال الذي يمكن أن يطرح في هذا الخصوص هو هل يمكن للسياسة الاقتصادية في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم . والميزانية العامة أداتها ، أن تلعب نفس الدور ومن خلال أفكار كينز ، في الاقتصاد المتخلف ؟

الواقع أنه يمكن أن نشير إلى بعض النقاط الرئيسية التي تساعد في استجلاء الإجابة وهي :

أولاً : أشرنا فيما سبق إلى أن النظرية العامة لكينز لم تعد كافية في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم نفسه منذ الستينيات، ومن ثم تعين الأخذ بالخطط الاقتصادية في هذا الاقتصاد لإدارته على ضوء المتغيرات التي لحقت به سواء فيما يتعلق بنمو وتشابك العلاقات القطاعية أو ازدياد درجة تركز رؤوس الأموال ، أو اضطراد التقدم العلمي ، أو ازدياد نطاق ملكية الدولة .....

ثانيا : لم توضع النظرية العامة لكينز أصلاً للدول المتخلفة ، بل لتفسير وعلاج الأزمات الدورية التي تجتاح الاقتصادات الرأسمالية المتقدمة ، ولذلك فإن الخلفية الاساسية في تحليل كينز هي افتراض وجود نظام اقتصادي رأسمالي متقدم ، وفي هذا يختلف الأمر عنه بالنسبة للاقتصاد المتخلف الذي تكمن مشكلته أساسا، كمشكلة هيكلية ، في قصور الطاقة الانتاجية اي قصور الحجم الحقيقي لعرض السلع والخدمات .

ثالثا : يرتكز التحليل الكينزي على افتراض وجود نظام رأسمالي يعتمد على سوق

عالية الكفاءة من حيث ما تزاوله من أثر في توزيع الدخل بين اصحاب عناصر الانتاج ، وفي توزيع وتخصيص الموارد بين الاستخدامات المختلفة .

أما جهاز السوق في الدول المتخلفة ، فإنه يتسم بالتشوه وعدم الكفاءة خاصة في كل ما يعرف بالاستهلاك الذاتي داخل الوحدات الانتاجية ، ومع تدخل الحكومات في هذه الدول من خلال خطط التنمية التي تؤثر بها سواء في تخصيص الموارد أو توزيع الدخل .

وعلى هذا الأساس ، فإنه يمكن القول أن التحليل الكينزي لا يصلح أساسا لتقريب البعد الاقتصادي بين الدول المتقدمة والدول المتخلفة ، وإن كان يصلح أساسا لإلقاء الضوء على أهمية الاختلال الذي يحدث بين قوى العرض وقوى الطلب رغم اختلاف مسبباته بين هذه الدول وتلك .

وإذا كانت الظروف الدولية قد تسهم في التخفيف من حدة هذه المشكلة في الدول المتخلفة سواء تم ذلك في صورة معونات أو قروض أو استثمارات أجنبية فإن هذه المصادر لا يمكن أن تكون بديلا عن المصادر الداخلية ، ولهذا يكون تعظيم الفائض الاقتصادي ، وتعبئته لأغراض التنمية الشاملة هو المهمة الأولى التي تواجه الدول المتخلفة، وفي ذلك يبرز بوضوح دور الميزانية العامة في هذه الدول .

ولبيان دور الميزانية في هذا الخصوص في دولة الكويت ، فإنه يتعين أن نشير ابتداء إلى خصائص الاقتصاد الكويتي وطبيعة المشكلة الأساسية التي تواجهه ، ثم إلى دور الميزانية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية .

ويمكن أن نعرض إلى ذلك من خلال المطلبين الآتيين .

المطلب الأول : خصائص الاقتصاد الكويتي وطبيعة المشكلة الأساسية التي تواجهه .

المطلب الثاني : دور الميزانية العامة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الاقتصاد الكويتي .

المطلب الأول

خصائص الاقتصاد الكويتي وطبيعة المشكلة الأساسية التي تواجهه

تعتبر الكويت من الدول التي تتمتع بأعلى متوسط للدخل الفردي في العالم، فقد قدر متوسط الدخل الفردي بها عام ١٩٧٦ بمبلغ ١٥,٥ ألف دولار[١] .

ورغم ذلك ، فإن الاقتصاد الكويتي يعتبر من الاقتصادات المتخلفة ، فهو يعاني من ضيق القاعدة الإنتاجية وبالتالي تواضع دور القطاع الصناعي في الناتج المحلي ، ومن ثم يعتمد اعتمادا كبيرا على الواردات في تلبية احتياجاته وحيث يتم تمويل هذه الواردات من الموارد النفطية المتزايدة .

وفي هذا ، فإن الاقتصاد الكويتي يعتبر اقتصاداً مفتوحاً بالكامل على العالم الخارجي ، الأمر الذي يعرضه للتقلبات في أثمان السلع والخدمات من خلال

---

(١) وقد بلغ المتوسط في عدد من الدول الأخرى كما يلي : الإمارات العربية (١٤)، قطر (١١,٤)، سويسرا (٨,٩)، السويد (٨,٧)، الولايات المتحدة الأمريكية (٧,٩)، ألمانيا الاتحادية (٧,٤)، السعودية (٤,٥)، ليبيا (٦,٢)، اليابان (٤,٩)، ألف دولار في تلك السنة انظر ؛ International Bank for Development Reconstruction World Atlas 1977, p 8

وقد نشر أخيراً أن هذا المتوسط ارتفع في دولة الكويت إلى ١٥,٧٥٠ ألف دولار عام ١٩٨٠ ، وبديهي أن تقرر أن معيار متوسط الدخل الفردي معيار مضلل ، حيث لا يعتبر مؤشرا سليما للوقوف على درجة النمو الاقتصادي والاجتماعي ، بل ويخفي عادة التفاوت في عملية توزيع الدخل القومي بين الفئات الاجتماعية المختلفة داخل مجتمع معين وفي فترة زمنية معينة .
ولهذا لم يعد يرتكز قياس درجة نمو الاقتصاد المتخلف على هذا فقط ، بل أصبح يرتكز أساساً على مدى تغير نمط الحياة التقليدية كتغيير حضاري من خلال امتلاك القدرة الذاتية في مجال المعرفة العلمية والتكنولوجية على وجه الخصوص .

تغير معدل التبادل التجاري لصالح الدول المصدرة لهذه السلع والخدمات فضلا عن امتصاص جانب التضخم العالمي بالإضافة إلى التضخم الذي يتولد محليا من خلال إقامة المشروعات العامة المختلفة .

وسنشير في هذا الشأن أولا إلى أبرز خصائص الاقتصاد الكويتي وثانيا إلى طبيعة المشكلة التي تواجهه .

أولاً ـ أبرز خصائص الاقتصاد الكويتي :

تكمن خصائص الاقتصاد الكويتي أساسا في أهم المتغيرات التالية: السكانْ والقوى العاملة ، أهمية قطاع النفط ، دور الصناعة في الناتج المحلي واخيرا في الوزن النسبي لقطاع الخدمات في هيكل هذا الاقتصاد .

ونشير إلى كل منها تباعاً فيما يلي :

١ ـ السكان والقوى العاملة :

تضاعف عدد سكان الكويت بأكثر من أربع مرات ونصف منذ عام ١٩٥٧ وحتى عام ١٩٨٠ ، ومن المتوقع أن يصل عدد السكان عام ١٩٨٥ إلى حوالي ١,٨ مليون نسمة[١] .

ورغم أن مثل هذه الزيادة السكانية نادراً ما تقع في دولة معينة[٢] ، فإن نسبة الكويتيين آخذة في التناقص على أساس أن نسبة الكويتيين إلى الوافدين بلغت ٥٥ ٪ في عام ١٩٥٧ ، ٥٠ ٪ في عام ١٩٦٠ ، ٤٧ ٪ في كل من السنوات ١٩٦٥ ، ١٩٧٠ ، ١٩٧٥ .

---

(١) انظر : وزارة التخطيط ، المجموعة الإحصائية السنوية ، الكويت ١٩٧٧

(٢) بلغ معدل الزيادة السكانية في الكويت ٤٪ في المتوسط ، وفي العراق ٣,٤٪ وفي مصر ٢,٣٪ وفي الهند ٢,٦٪، وفي الولايات المتحدة ٥,٩٪، وذلك خلال السنوات ٦٥ ـ ١٩٧٠ .
انظر : U.N, Statistical Office, Demographic Year Book 1974 p. 120 .

وفضلا عن ذلك ، فقد بين الإحصاء الذي أجري عام ١٩٨٠ أن نسبة الكويتيين انخفضت إلى ٤١,٥٪، وارتفعت نسبة الوافدين إلى ٥٨,٥٪.

ويرجع ذلك أساسا إلى زيادة معدلات الوافدين إلى الكويت باعتبارها منطقة جذب للعمالة منذ ظهور النفط ، وفي هذا يقدر عدد الوافدين منذ اكتشاف النفط وحتى أوائل الستينيات من هذا القرن بحوالي ١٠٠ ألف شخص[١] .

ولقد ساعد على زيادة الطلب على العمالة الوافدة نمو القطاع النفطي ، وبالتالي زيادة إمكانية الإنفاق على مرافق البنية الاساسية وقطاع التشييد ، فضلا عن ضعف مرونة عرض العمال الوطنيين .

وقد بلغت قوة العمل عام ١٩٦٥ حوالي ١٨٤٢٧٨ فرداً أي ما يعادل ٣٩,٤٪ من المجموع الكلي للسكان ، ويدخل ضمن قوة العمل هذه نسبة بطالة قدرها ١,١٪ من قوة العمل الكلية ، وبذلك تكون قوة العمل النشطة عام ١٩٦٥ في حدود ١٧٩٢٨٤[٢].

وكظاهرة عامة ، فإن نسبة قوة العمل إلى السكان كانت قد بلغت في الستينيات حوالي ٤٠٪، ورغم صغر هذه النسبة فقد انخفضت إلى حوالي الثلث في السبعينيات ، ويمكن أن نرجع ذلك للأسباب الآتية[٣]:

١ ـ تحد العوامل الاجتماعية من عمل المرأة ، فقد بلغت نسبة مساهمة

---

(١) انظر : M. W. Khouja and P. ç. Sadler, the Economy of Kuwait, Development and Role of International Finance The Macmillan press Ltd, London 1979 p. 37.

(٢) بنك الكويت المركزي ، الاقتصاد الكويتي في عشرة أعوام ، التقرير الاقتصادي للفترة ٦٩ـ ١٩٧٩ ، صفحة ١٠

(٣) انظر : أحمد عبد الرحيم أحمد ، أولويات الإنماء الاقتصادي في الكويت رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٠ .

المرأة في قوة العمل خلال عام ١٩٥٧ حوالي ٢,٥٪، وإن كانت قد ارتفعت هذه النسبة إلى حوالي ١١٪ عام ١٩٧٥، وهو اتجاه إيجابي في هذا الشأن .

٢ ـ كبر نسبة السكان تحت سن ١٥ سنة إلى إجمالي عدد السكان وخاصة في السنوات الماضية ، حيث بلغت هذه النسبة حوالي ٤٦٪ خلال عام ١٩٧٥ مقارنة بحوالي ٤٠٪ في عام ١٩٦٥ .

٣ ـ ارتفاع النسبة المئوية لفئة السكان الذين ليس لهم نشاط وخاصة بين الكويتيين ، حيث قدرت في عام ١٩٧٥ بحوالي ٤٢٪ من إجمالي السكان وبحوالي ٥٨٪ للسكان الكويتيين .

٤ ـ اتجاه الوافدين إلى اصطحاب عائلاتهم للاستقرار بالكويت ، ومعها ترتفع النسبة المئوية للسكان تحت سن ١٥ سنة والزيادة في النسبة المئوية للإناث لغير الكويتيين .

أما عن توزيع القوى العاملة بين قطاعات الانشطة المختلفة ، فمن الملاحظ أن العمالة عكس أي متغير آخر لا تفيد الاعتماد شبه المطلق على قطاع النفط بسبب كثافة رأس المال في هذا القطاع ، ومن هنا انخفضت قوة لعمل بالقطاع النفطي من ٧٢٠٠ فـردٍ عام ١٩٦٥ إلى ٤٨٠٠ فـردٍ عام ١٩٧٥ ، وبالتالي انخفضت نسبة مساهمة القطاع النفطي في استيعاب قوة العمل من ٤٪ إلى ١,٦٪ للفترة ذاتها[١] .

أما بالنسبة للعاملين في قطاع الزراعة وصيد الأسماك، فقد ارتفع من ١٩٨٣ فرداً عام ١٩٦٥ إلى ٧٥١٤ فرداً عام ١٩٧٥ ، أي بنسبة ١,١٪ في عام ١٩٦٥ إلى ٢,٥٪ من القوى العاملة خلال عام ١٩٧٥[٢] .

---

(١) انظر : المجموعة الإحصائية ، المرجع السابق ، صفحة ٤٧

(٢) انظر : بنك الكويت المركزي ، الاقتصاد الكويتي في عشرة أعوام ، المرجع السابق ، صفحة ١١.

ويعتبر قطاع الخدمات القطاع الرائد في استيعابه للقوى العاملة ، ذلك أن قوة العمل قد ارتفعت به من ٦٠٪ عام ١٩٦٥ إلى ١٩٧٠ ، ثم إلى ٧٣٪ عام ١٩٧٥[١] .

وتمثل قوة العمل المستخدمة في الخدمات الحكومية حوالي ٢٥٪ من إجمالي قوة العمل المستخدمة ككل ، ٢/٥ قوة العمل القومية[٢] .

وترتفع نسبة الكويتيين المستخدمة في قطاع الخدمات الحكومية لتصل إلى حوالي ٥٤٪، على اساس أن ذلك يعتبر وسيلة رئيسية لتوزيع الدخول ، وإن كانت هناك ظاهرة تتمثل في انتقال الكويتيين إلى القطاع الخاص في ظل الزيادات في الأجور التي يطبقها هذا القطاع بمعدل أكبر من زيادتها في القطاع الحكومي .

وفضلا عن ذلك ، فإن هناك اتجاهاً آخر في زيادة عدد الكويتيين الذين يعملون لحسابهم الخاص ، حيث شكلوا نسبة ١٠٪ تقريبا من إجمالي قوة العمل الكويتية خلال عام ١٩٧٥[٣] .

ومن ناحية أخرى، فإن البطالة لا تمثل مشكلة ذات شأن بالاقتصاد الكويتي في ظل ندرة الأيدي العاملة ، ولذلك تبلغ البطالة حوالي ٣٪ فقط من قوة العمل ، وتنخفض هذه النسبة إلى ٠,٦٪ مع الوافدين ، على اساس أن إقامتهم هي أصلاً للعمل ، فضلا عن القيود المفروضة على دخول الكويت .

وترتفع نسبة البطالة بين الكويتيين إلى ٥,٣٪، وذلك لعدم ملاءمة الوظائف والأجور بالنسبة لبعضهم وعلى أساس توافر مصادر أخرى للدخل لهم .

---

(١)، (٢)، (٣)، انظر : المجموعة الإحصائية ، ١٩٧٧، مرجع سابق الإشارة إليه ، صفحات ٤٧ - ٤٩ .

٢ ـ أهمية قطاع النفط :

بدأ تصدير النفط خلال عام ١٩٤٦ ، ومنذ تلك السنة وتصدير هذا النفط يتزايد بشكل أثر ايجابيا على الاقتصاد الكويتي .

وقد بلغت مساهمة النفط في الناتج الإجمالي المحلي ٦٥٪ في المتوسط خلال الفترة ٧٥ ـ ١٩٧٩ وإن كان لم يستوعب من قوة العمل إلا ١,٦٪ فقط وذلك طبقاً لإحصاءات عام ١٩٧٥ وكما سبقت الإشارة إليه .

وتكمن أهمية النفط في أن عائداته شكلت ما نسبته ٨٦٪ سنويا في المتوسط من الإيرادات الحكومية خلال فترة العشر سنوات الماضية . ولعدم توفر المواد الأولية باستثناء النفط ، فقد تركزت الصناعة الهامة في صناعة تكرير البترول والصناعات البترو كيماوية التي شكلت نحو ٦٠٪ في المتوسط من مساهمة الصناعات التحويلية في الناتج المحلي خلال السنوات الخمس الأخيرة .

وفضلا عن ذلك فإن صادرات النفط الخام شكلت ما نسبته ٩٢٪ ـ ٩٦٪ سنويا من إجمالي قيمة الصادرات خلال السنوات العشر الأخيرة ، وبالتالي كان البترول ولا يزال هو المصدر الرئيسي للفائض في الميزان التجاري خلال تلك الفترة .

٣ ـ دور الصناعة في الناتج المحلي[١]

تعتبر مساهمة القطاع الصناعي في الناتج الإجمالي المحلي محدودة ويرجع ذلك إلى حداثة وجود هذا القطاع كقطاع مستقل ، بعد أن كان مقصورا على بعض الصناعات مثل الرخام والطوب والأثاث والمشروبات الغازية ، وكثيرا ما كان صاحب المصنع يمارس نشاط التجارة كذلك[٢] .

---

(١) انظر : بنك الكويت المركزي الاقتصاد الكويتي في عشرة أعوام ، المرجع السابق ، صفحة ١٢ ، ١٣ .

(٢) انظر : البنك الدولي ، التنمية الاقتصادية في الكويت (مترجم) المكتب العربي ، الكويت ، ١٩٦٦ ص ١١٤ .

وبصدور قانون التنمية عام ١٩٦٥ اكتسبت الصناعة في الكويت طابعاً مستقلاً ، وقد دعمت الحكومة الصناعة من خلال إنشاء البنك الصناعي الذي عهد إليه بتقديم القروض الصناعية .

ومع ذلك ، فإن الإحصاء الصناعي لعام ١٩٧٤ يشير إلى أن ٧٥٪ من المنشآت الصناعية التي تبلغ ٢٩٦٧ منشأة، عبارة عن منشأة صغيرة الحجم تستخدم أقل من ٢٥ عامل .

ورغم هذا ، فإن قطاع الصناعات التحويلية قد ساهم بنسبة بين ٥,٦٪ - ٦,١٪ من الناتج الاجمالي المحلي سنويا خلال السنوات ٧٥ - ١٩٧٩ .

ولتوفر مدخلات الصناعات البتروكيماوية من نفط وغاز ، فإنها تحتل الجانب الأكبر من القيمة المضافة من قطاع الصناعات التحويلية ، وتقدر هذه المساهمة بما نسبته ٦٠٪ كمتوسط سنوي للسنوات من ١٩٧٥ إلى ١٩٧٩ .

وتساهم في الناتج المحلي كذلك صناعات المنتجات التعدينية غير المعدنية بما نسبته ٩,٧٪ والأغذية والمشروبات والتبغ ، والمنتجات المعدنية المصنعة بنسبة ٦,٩٪، ٦,٦٪ على التوالي ، كما وتساهم صناعات الخشب ومنتجاته بما نسبته ٦,١٪ كمتوسط سنوي خلال ذات الفترة .

وتفيد البيانات المتوفرة أن قطاع الصناعات التحويلية يستوعب ٢٢٢٠٩ فرداً أي ما نسبته ٨,٢٪ من القوى العاملة عام ١٩٧٥ وتشكل العمالة الوافدة نحو ٩٠٪ .

ومن الملاحظ أن حجم ونسبة العمالة في هذا القطاع قد انخفضت عن مستواها عام ١٩٧٠ حيث بلغت ٣٢٠٩١ فرداً يشكلون ما نسبته ١٣,٧٪ من القوة العاملة ، وفي الوقت الذي يحتاج فيه الاقتصاد الكويتي إلى خلق قاعدة انتاجية قبل انتهاء مرحلة النفط ، وإن كانت الآراء تختلف حول نوعية التصنيع وحجمه وأهدافه ودوره في المستقبل .

ومن ناحية أخرى ، فإن القطاع الزراعي يساهم بقدر محدود في الناتج المحلي وبنسبة ٠,٣٪ فقط في المتوسط خلال السبعينيات ، ويرجع ذلك إلى أن التربة في معظمها رملية حيث تحتوي على نسبة عالية من مركبات الجير والجبس الذي يذوب في المياه المتسربة من أعلى التربة إلى أسفلها مكونا طبقة صماء صلبة عازلة تمنع تسرب الماء إلى أسفل التربة .

وفضلاً عن ذلك ، فإن ندرة المياه الصالحة للزراعة ، وعدم ملاءمة ظروف الطقس ونقص العمالة الزراعية كلها عوامل تساعد على تدني النشاط الزراعي في الاقتصاد الكويتي .

٤ ـ الوزن النسبي لقطاع الخدمات :

رغم تواضع دور القطاع الإنتاجي في الاقتصاد الكويتي ، فإن قطاع الخدمات يوضح إلى حد كبير مفهوم اقتصاد الرفاه ، فضلاً عن استيعابه لأكبر نسبة من قوة العمل الكويتية .

وفيما يلي بعض ملامح قطاع الخدمات في الاقتصاد الكويتي بالنسبة لنشاطات التجارة والتأمين والنقل والمواصلات والفنادق ، والنشاط النقدي ، وخدمات الصحة والتعليم .

أ ـ نشاط التجارة : يمثل عائد الصادارات النفطية فيما يتعلق بالتجارة الخارجية ما لا يقل عن ٩٠٪ من إجمالي الصادرات ، في حين تستورد الكويت معظم احتياجاتها من السلع المختلفة .

وفي هذا تبدو أهمية نشاط قطاع التجارة الخارجية في الاقتصاد الكويتي .

ويميز التجارة الخارجية للكويت عدم ارتباطها بأي قيود نقدية ، إلى جانب خضوع الواردات لنسبة مخفضة نسبياً من الرسوم الجمركية تبلغ نحو ٤٪ باستثناء المواد الغذائية التي لا تخضع لأي رسوم ، وبعض السلع الأخرى التي تتراوح

الرسوم الجمركية عليها بين ١٠٪، ٣٠٪ بهدف حماية وتشجيع الصناعات المحلية التي تقوم بانتاجها .

أما بالنسبة للتجارة الداخلية ، فإنه يغلب عليها تجارة التجزئة حيث تساهم بنحو ٦٥,٢٪ من الأجور ، ٦٧,١٪ من الناتج المحلي الإجمالي ، ٦٥,٢٪ من القيمة المضافة ، ٦٦,١٪ من المبيعات ، ٥٢,١٪ من الأصول الثابتة (١) .

ب ـ نشاط التأمين : تتزايد أهمية نشاط التأمين بتوفر الموارد المالية ، وتعدد الانشطة المختلفة ، وتزايد حركة التجارة وما يلازمها من شحن وتفريغ وتخزين. وقد ازداد رأسمال مؤسسات التأمين إلى نحو الضعف في الفترة ٧٦ ـ ١٩٧٩ ليبلغ ١٦,١ مليون دينار تسهم الحكومة بحوالي ٣١٪ منه في نهاية عام ١٩٧٩ .

ومع أن الشركات الوطنية للتأمين الأربعة لم يتزايد عددها خلال السنوات الأخيرة ، فإن ذلك لم يكن له تأثير على وجود بعض وكلاء لشركات تأمين أجنبية تباشر نشاطها إلى جانب الشركات الوطنية .

ويقوم القطاع العام بالتأمين على نشاطاته لدى الشركات الوطنية للتأمين والتي تقدر عملياتها خلال عام ١٩٧٤ بنسبة ٧٥٪ ارتفعت إلى ٨٢٪ عام ١٩٧٨ من إجمالي قيمة المبالغ المؤمن عليها والتي بلغت نحو ٦٠٧٤ مليون دينار عام ١٩٧٨ .

جـ ـ نشاط النقل والمواصلات : ازدادت كفاءة نشاط النقل والمواصلات من خلال الجهود التي بذلت في ذلك ، وقد شملت هذه الجهود زيادة كفاءة خدمات الموانىء البحرية بحيث تفي بالمتطلبات المحلية للتصدير والاستيراد ، فضلاً عن زيادة نشاط إعادة التصدير الذي يخدم الدول المجاورة ، وفي هذا

---

(١) انظر : دكتور عبد الحميد الغزالي : التخطيط في ظل فائض استثماري ، الحالة الكويتية ، دار القلم ، الكويت ١٩٧٧ صفحة ١٠٧ .

ارتفع ما استوعبه ميناء الشويخ من ١,٨ مليون طن متري من البضائع عام ١٩٧٤ إلى ٤,٧ مليون طن عام ١٩٧٦ .

كما شهد الميناء الجوي تحديثاً لمبانية ومعداته بحيث استوعب الزيادة الكبيرة في حركة الطيران حيث ارتفع عدد الطائرات القادمة من ٧٤٨١ طائرة عام ١٩٧٤ إلى ١٥٢٠٩ طائرة عام ١٩٧٨ أي بزيادة تقارب ٨٠٪ .

وبالإضافة إلى ذلك ارتفع عدد خطوط الهاتف من نحو ٦٧,٢ لكل ألف من السكان عام ١٩٧٢ إلى نحو ١١١,٦ عام ١٩٧٩ ، وأصبح من اليسير إجراء الاتصالات بمختلف أنحاء العالم .

د ـ نشاط الفنادق : ارتفع عدد فنادق الدرجة الأولى الثلاث بالإضافة إلى الدرجة الممتازة إلى ١٧ فندقاً عام ١٩٧٣ ازداد إلى ٢٢ فندقاً عام ١٩٧٩ . ومع هذا التوسع الملحوظ في عدد الفنادق ، فإنه من المتوقع أن تنخفض نفقة الخدمات بسبب المنافسة ، وان كانت نسبة إشغال الغرف لفنادق الدرجة الأولى بلغت ما يزيد عن ٩٠٪ خلال السنوات الأخيرة .

هـ ـ النشاط النقدي : يمكن تلمس تزايد أهمية دور النشاط النقدي في الناتج الإجمالي المحلي من خلال تتبع هذا النشاط خلال السبعينيات، ذلك أن الأوضاع النقدية ترتبط في الكويت بعاملين أساسيين هما : الإنفاق العام الذي يتم تمويله أساساً من الإيرادات النفطية ، والتطورات النقدية والمالية العالمية ، إذ تتحكم الأموال التي يجري ضخها محلياً بمستوى النشاط الاقتصادي العام ، وتتحدد لذلك اتجاهات النمو في السيولة المحلية .

وتتحكم التطورات المالية المرتبطة بتحركات اسعار الفائدة وسعر صرف العملات بحركة رؤوس الأموال والعالم الخارجي مما يؤثر على اتجاهات النمو في تلك السيولة[1] .

---

(١) انظر في تفصيل موضوع السيولة المحلية : تقرير بنك الكويت المركزي ، المرجع السابق ، ص ٨٨ ـ ٩١

وإذا كان النشاط النقدي يسهم بدور محدود في توفير فرص العمل ، فإن أهميته تكمن في الدور الذي يمكن أن يؤديه هذا النشاط لتنمية النشاطات الأخرى في الاقتصاد القومي .

و- الخدمات الصحية والتعليمية[1] : يمكن ملاحظة تطور الخدمات الصحية في الكويت في الفترة بين ١٩٦٧ - ١٩٧٦ كما يتضح من الجدول التالي :

جدول رقم (١١)

السنة	عدد الأسرة بالمستشفيات	المستوصفات	مراكز رعاية الأمومة والطفولة
١٩٦٧	٣٢٤٧	٣٨	١١
١٩٧٦	٤١٧٨	٥٦	٥٨

المصدر : محمد الرميحي ، عبدالله أبو عياش ، شكل وتطور وخصائص التطور الاجتماعي والاقتصادي في الكويت مايو ١٩٧٨ .

ورغم هذا التطور في الخدمات الصحية ، فإنه بعد أن كان عدد المواطنين لكل طبيب حوالى ٨٠٦ شخص عام ١٩٥٧ ارتفع إلى ٩٠٠ شخص عام ١٩٧٥ ، وبعد أن كان عدد الأسرة ٧,٥ سرير لكل ١٠٠٠ شخص انخفض إلى ٤ أسرة فقط للفترة ذاتها .

ولعل التطور الأخير في الخدمات الصحية يؤثر إيجابيا على تلك النسبة خاصة بعد افتتاح المستشفيات الخمسة الجديدة حيث بلغت تجهيزاتها ١٦ مليون دينار .

---

(١) انظر في تفصيلات الخدمات الصحية والتعليمية والإسكان : دكتور محمد غانم الرميحي معوقات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في مجتمعات الخليج العربي المعاصرة ، الكويت نوفمبر ١٩٧٧ ، صفحة ٦١ - ٦٦.

أما التعليم فقد شهد هو الآخر تطوراً ملموساً ، فبعد أن كان عدد الطلبة لا يتجاوز ٣٦٠٠طالب وطالبة غام ١٩٤٥، ارتفع إلى ٧٨ ألف عام ١٩٦٥، ثم إلى ٢٥٠ الف عام ١٩٧٥ ، وقد ازداد عدد طلبة جامعة الكويت من ٨٧٤ عام ٦٧ /١٩٦٨ إلى ٧٥٢٨ عام ١٩٧٦/٧٥ ، وطبيعي أن يزداد عدد طلبة المدارس والجامعة باطـراد بعد ذلك .

ثانياً ـ طبيعة المشكلة التي تواجه الاقتصاد الكويتي :

رأينا أن نسبة قوة العمل إلى السكان في الكويت قد انخفضت من حوالي ٤٠٪ في الستينيات إلى حوالي الثلث في السبعينيات، وأن نسبة قوة العمل في قطاع النفط قد انخفضت من ٤ ٪ خلال عام ١٩٦٥ إلى ١,٦ ٪ خلال عام ١٩٧٥ .

كما رأينا أن قطاع الخدمات يعتبر القطاع الرائد في استيعابه لقوة العمل خاصة وأن نسبة الكويتيين ترتفع به لتصل إلى ٥٤٪ .

ومع أن هناك اتجاها لانتقال الكويتيين إلى القطاع الخاص ، فإنه من الملاحظ ان تركيز الكويتيين في قطاع الخدمات مسألة محل نظر ، خاصة وأن جانباً من قياداتهم تنقصهم الخبرة المتراكمة .

ومع أن القطاع الإنتاجي محدود ، فإن استيعابه للسكان الكويتيين كان لا بد وأن يكون أكثر من غيره من القطاعات الأخرى لتكوين كادرات إنتاجية وإدارية تفيد في مراحل أخرى من تنمية الاقتصاد الكويتي ، وهو ما لم يتحقق في هذا الاقتصاد .

ولأن الاقتصاد الكويتي اقتصاد ذو فائض ، فإن المشكلة الأساسية التي تواجهه ليست في نقص رؤوس الأموال ، وإنما تتمثل في نظر بعض الكتاب في التركيبة السكانية على نحو ما اشرنا إليها ، وهي في نظرهم مشكلة ذات شقين :

فهناك الرغبة في تنويع الاقتصاد الذي سيسمح باستمرار التنمية الاقتصادية بعد نضوب النفط ، وهناك مشكلة التنمية الاقتصادية ذاتها حيث إن تحقيقها يتطلب أساساً تنمية العناصر البشرية[١] .

ومن ناحية أخرى ، رأينا إلى أي حد يسيطر قطاع الخدمات هيكل الاقتصاد الكويتي ، بما يمثله ذلك من رخاء لا يتوافر سوى في أكثر الاقتصادات تقدماً ، ودون المرور بالقطاع الإنتاجي .

ويتمثل هذا الرخاء أيضاً في عدد من المظاهر المادية الأخرى مثل عدد ونوع السيارات ، ونوعية الطرق والمنشآت والمرافق العامة .

ولعل ذلك جميعه أوجد ميلاً مرتفعاً إلى الاستيراد من الخارج ، لدرجة أصبح معها هذا الميل أكبر منه في جميع اقطار العالم الأخرى ، وبالتالي الاعتماد الكامل على الخارج تقريباً سواء بالنسبة لاستيراد السلع او الخدمات عموماً[٢] .

والواقع أنه رغم أن نوعية القوى العاملة ، والاعتماد على الخارج بالكامل تقريباً تعتبر اختناقات في الاقتصاد الكويتي ، فإنها لا تمثل في نظرنا إلا مظهراً للمشكلة الأساسية في هذا الاقتصاد ، ذلك أن المشكلة الأساسية التي تفرض نفسها هي مشكلة التخلف الاقتصادي، أي مشكلة تخلف الشروط اللازمة لتحقيق معدل نمو فعلي يرتكز على قاعدة انتاجية تحقق معدل نمو اقتصادي سريع في ظل توافر فائض بترولي متزايد[١] .

ان تحقيق ذلك لا يتم إلا عن طريق تغيير هيكل الاقتصاد القومي ، ومن

---

(١) من هؤلاء على سبيل المثال :
Ragaei El Mallakh; Kuwait, Trade and Investment, Boulder Colorado, Westview press, 1979

(٢) انظر : Ragaei El Mallakh; op. cit. P.

(١) انظر في تفصيلات ذلك : دكتور محمد لبيب شقير ، مفهوم التنمية العربية ومتطلباتها في ضوء الفكر التنموي المعاصر ، المعهد العربي للتخطيط ، يناير ١٩٨١ .

ثم فإنه يتعين ابتداء تغيير هذا الهيكل على نحو تزداد معه وسائل الانتاج الموجودة تحت تصرف المجتمع ويستلزم ذلك أولا وجود الرغبة في هذا التغيير ، وثانياً في توافر القدرة على هذا التغيير .

ولا يقتصر التخلف في ذلك على الجوانب الاقتصادية وحدها ، بل يتعداه إلى الأبعاد الاجتماعية والثقافية والسياسية . ولهذا فإن تغيير الهيكل الاقتصادي مرهون بالاستجابة السياسية والاجتماعية التي تزيل القوى المعرقلة للتطور سواء كانت داخلية أو خارجية ، وتهيء أسلوباً للإنتاج على نحو يزيد من القاعدة الانتاجية ، فيتحقق رفع المستوى المعيشي للغالبية من المجتمع وحيث يتعين أن يتحقق ذلك من خلال توزيع عادل لهذا الناتج .

وتثور في هذا الخصوص نوعية استراتيجية التطوير الاقتصادي والاجتماعي والثقافي ، ونرى أن كل جهود هذا التطوير يتعين ان تبدأ من الحاجات الداخلية لمجتمع خليجي متكامل اولاً ثم مجتمع عربي متعاون ثانياً .

ان كل دولة خليجية لا تستطيع حماية ثروتها بمفردها ، ومن ثم فلا بد من تكامل خليجي يستطيع حماية هذه الثروة ، ويوجهها لصالح غالبية السكان ، وهذا الاتجاه تفرضه الظروف الاقتصادية الراهنة .

وفضلاً عن ذلك ، فإن عصر التكتلات الاقتصادية الراهن يفرض على القوى السياسية الخليجية قيام نوع من التكتل الاقتصادي لا لحماية الثروة النفطية فقط ، بل لاستثمارها لصالح غالبية المجتمع الخليجي بدءاً بالمشروعات الاقتصادية المشتركة ، وانتهاء بالتكامل الثقافي والاجتماعي والسياسي[1] .

ولا يغني مثل هذا التكامل الخليجي عن الجهد العربي المشترك الذي يتعين أن يدور حول : الأمن الغذائي ، التصنيع سواء بالنسبة للحديد والصلب أو صناعة البتروكيماوات ، تطوير مشاركة الدول العربية في مجالات الشحن

(١) انظر : دكتور محمد غانم الرميحي ، المرجع السابق ، صفحة ١٤٢ وما بعدها .

والنقل والتسويق الدولي ، نقل وتطويع التكنولوجيا من خلال نمط ثقافي قادر على ذلك وخلق نظام لتسوية المعاملات المالية بين دول المنطقة[1] .

ان تحقيق هذه الأهداف يعني الاعتماد على الذات أساساً ومن ثم يتم خلق نوع من الاستقلال عن الاقتصاد الرأسمالي خاصة إذا تم توجيه موارد المنطقة لإشباع حاجات غالبية سكانها الداخلية أساساً ، ومن خلال نمط للاستهلاك يرتكز على الحاجات الفعلية ، والاعتماد على مواردها الذاتية وهي كثيرة ومتنوعة . ورغم أنها أهداف تكتنفها صعوبات كبيرة إلا أنها تمثل الخيار الوحيد للمنطقة ، ومن ثم كان لا بد من تبنيها مهما كان الثمن .

ونشير بعد ذلك إلى دور الميزانية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الكويت .

المطلب الثاني

دور الميزانية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الاقتصاد الكويتي

تعتبر الميزانية العامة أداة جوهرية للسياسة المالية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ، وتكتسب هذه الأداة أهمية خاصة في الاقتصاد الكويتي بالنظر إلى الدور المسيطر للإيرادات النفطية التي تتم بها تغطية النفقات العامة في الدولة .

ويكمن الهدف الأساسي للسياسة المالية في الكويت في استخدام الثروة النفطية في تنمية اجتماعية سريعة ، وتكوين البنية الأساسية للاقتصاد القومي .

---

(١) انظر : دكتور محمود عبد الفضيل ، النفط والمشكلات المعاصرة للتنمية العربية، عالم المعرفة ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب . الكويت ١٩٧٩ صفحة ٢٠٨ ـ ٢٢٠ .
ـ دكتور عبد الحسين وادي العطية ، التخطيط للتنمية الزراعية في الوطن العربي، المعهد العربي للتخطيط بالكويت الحلقة النقاشية السنوية الرابعة، مايو ١٩٨١ .

ومنذ تأميم الثروة النفطية وزيادة أثمان البترول في السبعينيات، تطور دور الدولة في الكويت حيث تدخلت في الحياة الاقتصادية والاجتماعية سواء عن طريق تبنيها لفكرة تحقيق اقتصاد الرفاه ، أو ملكية وإدارة قطاع الصناعات البتروكيماوية .

وفضلاً عن ذلك ، فإن الحكومة شجعت تنمية قطاع خاص نشط في ظل اقتصاد مفتوح من خلال سياستها في نقل رؤ وس الأموال أو منح قروض بفوائد منخفضة أو المشاركة في المشروعات كمشروعات مختلطة .

وفي غضون العقد السابع حيث تزايدت النفقات العامة تزايداً كبيراً ، أخذت الدولة في الاعتبار آثار زيادة النفقات العامة على الاستقرار الاقتصادي الداخلي . ومع التركيز على النفط ، كمورد ناضب ، لتمويل هذه النفقات العامة ، رأت الدولة لتحقيق هذا الاستقرار ، استصدار المرسوم بقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ في شأن احتياطي الأجيال القادمة ، وبموجب هذا المرسوم تم اقتطاع ١٠٪ من الإيرادات العامة للدولة سنوياً اعتباراً من السنة المالية ١٩٧٧/٧٦ ، وبفتح حساب خاص لتكوين بديل للثرة النفطية ترصد فيه هذه الأموال . وتستثمر وزارة المالية تلك الأموال ، ويضاف عائد استثماراتها إلى هذا الحساب .

والسؤال الذي يفرض نفسه في هذا المجال هو هل هذا الصندوق يساهم فعلاً في تحقيق الاستقرار الاقتصادي ؟

إن مجرد التفكير في هذا الأمر في حد ذاته مسألة تستحق التقدير ، لكن الإجابة على مثل هذا السؤال تقتضي التعرف على حجم ووجوه استثمار أموال هذا الصندوق ، وما إذا كانت هذه الأموال تشارك إيجابياً في عمليات تنموية تخدم الاقتصاد الكويتي ، أم أن الأمر لا يتعدى توظيف هذه الأموال سواء في أوراق مالية أجنبية أو في شراء عقارات في دول أخرى ؟

إن تدخل الدولة باجراء استثمارات عامة في حالة هبوط مستوى النشاط

الاقتصادي ، يتحقق معه مستوى مرتفع من العمالة ومن التنمية الاقتصادية عموماً ، ويتوقف هدف الوصول إلى الاستقرار الاقتصادي على إمكانية الموازنة بين الهدفين في الفترة الطويلة على التفصيل الذي سلفت الإشارة إليه .

ويعني ذلك أن صندوق الأجيال القادمة يمكن أن يساهم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي إذا شارك فعلاً في استثمارات عامة لا مجرد توظيف أمواله في أوراق مالية أجنبية أو عقارات في دول أجنبية ، وإلا كان الاحتفاظ بالبترول في باطن الأرض ، أكثر أماناً ؛ وادعى للاستقرار الاقتصادي .

ومن ناحية أخرى ، فإن ميكانيكية الميزانية العامة للتأكيد على إنتاجية النفقات العامة ومدى تحقيقها للاهداف الاقتصادية والإجتماعية لا تزال غير كافية بالرغم من أن برنامج الميزانية يعتبر ، في الأصل ، اداة لخلق الوعي لدى الجهات التي تقوم بالإنفاق العام للاهتمام بكفاءة هذا الانفاق .

ومع ذلك ، فإن المواقف التي ترتكز على الإحساس بيسر عملية التمويل يمكن أن يتم تغييرها فقط من خلال نظام للايرادات يرتبط بالنفقات ، إذا تم معه قياس مدى تحقق الأهداف المرسومة .

ان النفقات الرأسمالية لا ينظر إليها على أنها جزء من خطة أو شريحة سنوية يمكن ان تتحقق ضمن برنامج تنموي يقوم به القطاع العام مثلاً ، وانما لا يزال ينظر إليها على أنها تمويل متزايد للمشروعات الخاصة .

أما بالنسبة للمستوى القومي ، فإن برنامج التنمية لا يعتبر اداة لتحقيق استراتيجية محددة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ولعل قيام مجلس التخطيط باعداد خطتين للتنمية الاقتصادية ، الأولى

---

(١) بلغ احتياطي الأجيال القادمة خلال عام ٧٨/ ١٩٧٩ مبلغ ٣٢٨ مليون دينار وفي عام ١٩٨٠/٧٩ ، ٨٠/ ١٩٨١ (ميزانية) ٤٢٤ ، ٩٢٨ مليون دينار على التوالي .

للفترة ١٩٧٢/٧١ ـ ١٩٧٧/٧٦ ، والثانية للفترة ١٩٧٧/٧٦ ـ ١٩٨١/٨٠ يوضح هذا الاتجاه[1] .

فقد قدرت إيرادات الخطة الأولى خلال سنواتها بنحو ١٣٨٤,٥ مليون دينار على أساس تزايد هذه الإيرادات بمعدل وسطي قدره ٦٪ ، وقدرت قيمة إجمالي الاستثمارات بمبلغ ٩١٢ مليون دينار ، ومن هنا فلم تكن المشكلة تمويلية كتلك التي تواجه معظم اقتصادات الدول المتخلفة .

وتعتبر الخطة الثانية أكثر تقدماً من الأولى ولا سيما وأنها صدرت بعد تملك الكويت لثروتها النفطية الأمر الذي ترتب عليه سهولة نسبية في رسم السياسة الاقتصادية والاجتماعية .

ومع ذلك ، فإنه يؤخذ على هاتين الخطتين ما يلي[1] :

أ ـ انطلقت الخطتان من اعتبار الواقع الاقتصادي والاجتماعي كمعطي ، دون اختبار مدى إمكانية تحقيق أهداف الخطتين في ظل هذا الواقع ومن هنا فإن الخطتين لم تلقيا أي دعم قانوني يتمثل في إصدارها بقانون ، كما هو الحال ببقية الدول التي تنهج التخطيط أسلوباً لإدارة الاقتصاد القومي .

ب ـ لم تعط الخطتان أهمية لمسألة التوزيع العادي للدخل القومي كهدف اجتماعي ، خاصة اذا علمنا بأن مؤشر توزيع الدخل في الكويت (مؤشر جنى) بلغ عام ١٩٧٣/٧٢ حوالى (٤٧ و) ، هذا المؤشر يشمل الكويتيين وغير الكويتيين وهو بين الكويتيين أكثر سوءاً ، أي ذو قيمة أكبر[3] .

---

(١) انظر : مجلس التخطيط ـ خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الأولى ، مطبعة حكومة الكويت ـ وزارة التخطيط ، خطة التنمية الخمسية ٧٦/ ١٩٧٧ ـ ٨٠/ ١٩٨١ الكويت. وانظر في تفصيل ذلك : دكتور عبد الحميد الغزالي التخطيط في ظل فائض استثماري ، المرجع السابق .

(٢) انظر : احمد عبد الرحيم أحمد ، أولويات الانماء الاقتصادي في الكويت ، المرجع السابق ، صفحة ١١٧ .

(٣) انظر : جاسم خالد السعدون ، العوامل المؤثرة في تكافؤ توزيع الدخل، دراسة عن الكويت ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد الثاني عشر ، السنة الثالثة ، اكتوبر ١٩٧٧ صفحة ٧٩ ـ ١١٥ .

جـ ـ رغم توافر رؤوس الأموال ، فإن الخطة الاولى قدرت معامل رأس المال الناتج خلال سنواتها بنحو (٢,٨) ، وهذا المعامل مطابق تقريبا للمعاملات السائدة في بقية البلدان المختلفة . ونظرا لندرة العمل ووفرة رأس المال ، فقد كان من المتوقع أن يكون هذا المعامل أكبر من ذلك نسبيا ، وهذا هو ما تداركته الخطة الثانية إذ جعلته (٣,٦) خلال سنواتها .

د ـ إذا كانت عملية التخطيط ليست مجرد عمل فني فقط ، بل هي في أصلها عملية سياسية واقتصادية واجتماعية ، فإن التركيز على وجه واحد فقط من هذه الأوجه يجعل العملية التنموية في إطار التخطيط تضيف إلى مشكلات الدول المتخلفة بدلا من أن تساعد على حلها ، وهو ما حدث في التجربة الكويتية ، ومن ثم تكون المساهمة التخطيطية معها مجرد إسهام نظري منبت الصلة عن الواقع السياسي والاجتماعي رغم أن الحكومة تملك في الاقتصاد الكويتي الادوات الرئيسية للإنتاج نتيجة لملكيتها المطلقة لقطاع النفط ، فضلا عن القطاع المشترك الذي تملك فيه الحكومة حصة كبيرة .

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن الاقتصاد الرأسمالي المتخلف ، ومنه الاقتصاد الكويتي ، يرتبط عضويا بالاقتصاد الرأسمالي المتقدم ، ومن ثم فإن المشكلات التي تواجه الاقتصاد الاخير تفرض نفسها كذلك في الاقتصاد المتخلف .

وفي هذا رأينا فيما سبق أن انتقاد الادوات التحليلية لتخصيص الموارد لا يعني رفضها على أساس أنها أدوات غير مجدية إطلاقاً، بل لأنها أدوات لا تصلح مدخلا للتحليل بالنسبة للدول المتخلفة ، فقياس الموارد الاقتصادية يتم من خلال عائدها الاقتصادي والاجتماعي خاصة وأن عملية التنمية ذاتها تتضمن الكيف وليس الكم فقط ، أي من خلال مقدرة هذه الموارد على المساهمة الفعالة في عملية التنمية في الدول المتخلفة .

كما رأينا أن بعض العوامل تؤثر على نمط توزيع الدخل القومي في

الاقتصاد الرأسمالي المتقدم حيث تعمل الدولة على التخفيف من حدة انعدام العدالة التوزيعية من خلال آثار النفقات العامة أو الضرائب التصاعدية أو هما معا .

ولأن الاقتصاد الكويتي لا يتضمن ضرائب تحقق وتساعد على تحقيق هذا الهدف ، فإننا سنقتصر في هذا الخصوص على الإشارة وباختصار إلى مدى تأثير النفقات العامة على نمط توزيع الدخل القومي بالاقتصاد الكويتي .

النفقات العامة ونمط توزيع الدخل القومي بالاقتصاد الكويتي .

رأينا أن المقصود بنمط توزيع الدخل القومي هو الكيفية التي يتم بها توزيع هذا الدخل بين الفئات والطبقات الاجتماعية المختلفة في مجتمع معين وفي فترة زمنية معينة .

ورأينا كذلك أن هذا النمط يتسم بعدم العدالة في توزيعه في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم ، إما بسبب العمل وإنتاجيته حيث أن امكانيات تطويره من خلال التعليم العام والفني قائمة ، أو بسبب مقدار ما يتملكه الفرد من وسائل الإنتاج وهي مركزة في يد بعض الأفراد ، أو أخيرا بسبب النفوذ الشخصي أو السياسي الذي يتمتع به بعض الأفراد .

والسؤال الذي يمكن أن يثور الآن هو ما إذا كان نفس النمط يسود في الاقتصاد الكويتي ، وما إذا كانت النفقات العامة تلعب دوراً فعالا في التخفيف من حدة انعدام العدالة في توزيع الدخل القومي بهذا الاقتصاد على فرض حدوث ذلك ؟

نجيب على ذلك فيما يلي :

أولاً ـ نمط توزيع الدخل القومي في الاقتصاد الكويتي :

كان المجتمع الكويتي قبل النفط يتكون من فئتين ، الفئة الاولى وكانت تتكون من ملاك السفن حيث كان معظمهم تجارا ، وفي نفس الوقت كانوا

يقرضون صغار الملاك . والفئة الثانية وكانت تتكون في معظمهم من طبقة البحارة أو أصحاب الدخول المتدنية . ونتيجة للتحول الذي أعقب اكتشاف النفط حدث تحول في طبيعة الأعمال التي تقوم بها كل فئة[1] :

١ ـ فبسبب زيادة القوة الشرائية في سوق الكويت المفتوح ، وجدت شركات أجنبية عديدة الحافز لترويج منتجاتها ، وطبقا للتشريعات الكويتية لابد من وكيل لهذه الشركات للتعامل في السوق المحلية . ومن المنطقي أن يقوم بأعمال الوكالة هؤلاء الأكثر تعليما وخبرة ونفوذا ، وهم نفس الفئة القائدة (الفئة أ) في مجتمع ما قبل النفط .

أما الفئة الاخرى (الفئة ب) فقد رضيت بما حصلت عليه من وظيفة في قطاعي النفط والحكومة .

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن هناك نسبة في تركيز هذه الوكالات ، ذلك أن ٤,٨٪ من الوكلاء لهم ٣,٩٪ من إجمالي الوكالات ، ولعل نسبة التركيز هذه تكون أكبر إذا أخذ في الحسبان نصيب هذه الوكالات من مبيعات السوق ، وإن كانت مثل هذه البيانات غير متوفرة .

ولأن الكويت تستورد معظم احتياجاتها من الخارج ، فإن حجم الواردات يتوقف على حجم ايرادات النفط ، ومن ثم تزايدت بتزايده منذ عام ١٩٤٦ ، الأمر الذي يمكن معه القول بأن الفئة (أ) التي تنشغل بنشاطات الاستيراد والتصدير قد ازدادت دخولها بشكل مطرد سواء من خلال العمولات التي يحصل عليها أفرادها ، أو اعتمادا على سلطاتهم الاحتكارية التي يؤثرون بها على الأثمان .

ومما يؤكد أن هذه الفئة هي ما كانت قبل عصر النفط ، أن الناس في الكويت معروفون بالاسم ، وإن كان ذلك لا يعني إهمال بعض الاستثناءات .

---

(١) انظر : جاسم خالد السعدون ، المرجع السابق ، صفحة ٨٧ ـ ٨٨ .

٢ ـ منذ إنشاء الإدارة الحكومية في عام ١٩٤٦ ، كانت الحاجة ماسة إلى قياديين إداريين وموظفين عاديين وعمال ، وقد تقلد الوظائف القيادية الأكثر تعليما ونفوذا ، وقد كانت هذه الفئة (مضافة إلى الفئة أ) على علم مسبق بتوجهات السياسة الإنفاقية والضريبية الحكومية ، والتأثير فيها لصالحهم الخاص .

ونتيجة لذلك كله . . اتسم نمط توزيع الدخل القومي بالاقتصاد الكويتي بعدم العدالة في توزيعه ، الأمر الذي يمكن أن نتساءل معه عما إذا كانت النفقات العامة ، وخاصة النفقات التحويلية ، ساهمت أو تساهم في التخفيف من حدة التفاوت في توزيع الدخول ؟ لنرى ذلك في البند ثانيا .

ثانيا : دور النفقات العامة في الحد من مساويء توزيع الدخل الكويتي :

من البديهي أن نقرر أن النفقات العامة تمثل وسيلة تدخل الحكومة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، ومن ثم فهي المجال الأساسي لنشاطها المالي سواء في تحقيق آثار النفقات العامة بالنسبة للإنتاج أو لتوزيع الدخل القومي .

وللتعرف على حدود آثار النفقات العامة على نمط توزيع الدخل القومي في الاقتصاد الكويتي ، فإنه يتعين أن نصنف هذه النفقات في فترة زمنية معينة ولتكن خلال السنوات من ٧٧/ ١٩٧٨ إلى ٨٠/ ١٩٨١ .

ويمكن أن نتابع حدود تأثير هذه البنود على نمط توزيع الدخل القومي في الكويت كما يلي :

أولا : المرتبات :

يتضح من الجدول رقم ١٢ أن اعتمادات المرتبات في ميزانية الوزارات

والإدارات الحكومية في السنة المالية ١٩٨١/٨٠ بلغت ٤٩٩ مليون دينار : بنسبة ١٧,١٪ من جملة الاعتمادات مقابل ٤٦٦ مليون دينار بنسبة ٢٠,٧٪ من جملة الاعتمادات في السنة المالية ١٩٨٠٪٧٩ . وقد كانت هذه النسبة في عامي ١٩٧٨/٧٧، ٧٩/٧٨ ومن واقع الحساب الختامي كما يلي على التوالي : ١٧,٧٪ ، ١٩,١٪ .

ومن المؤكد أن تكون هذه النسبة أعلى من ذلك إذا اخذ في الاعتبار الوظائف العسكرية .

جدول رقم (١٢)

إلى أقرب مليون دينار

البيان	١٩٧٨/٧٧		١٩٧٩ /٧٨		١٩٨٠ /٧٩		٨٠/ ٨١		٨١/ ٨٢	
	خ	٪	خ	٪	خ	٪	م	٪	م.م	٪
المرتبات	٣٢٥,١	١٧,٧	٣٢٩,٥	٩,١	٤٤٠,٦	١٩,٢	٤٩٩	١٧,١	٥٩١,-	١٩,٥
المصروفات العامة	٩٩,٦	٥,٧	١٠٢,٤	٥,٩	١١٣,٥	٤,٩	١٨٥	٦,٣	٢٧٠	٨,٩
المصاريف الانشائية	٢٨٨,٩	١٦,٥	٣٠٥,٦	٨٧,٧	٣٤٥,٨	١٥,١	٤٤٤	١٥,٢	٥٨٧	١٩,٤
الاستملاكات العامة	١٢٩,٢	٧,٣	٩٦,٢	٥,٥	٣٣٠	١٤,٤	٢٠٠	٦,٨	٣٠٠	٩,٩
المصروفات غير المبوبة والمدفوعات التحويلية	٩٢٥,٦	٥١,٨	٨٩٤,٦	٥١,٨	١٠٦٣,٣	٤٦,٤	١٥٩٧	٥٤,٦	١٢٨٢	٤٢,٣٠
الجملة	١٧٥٣,٤	١٠٠	١٧٢٨,٣	١٠٠	٢٢٥٠	١٠٠	٢٩٢٥	١٠٠	٣٠٣٠	١٠٠

المصدر : بيان وزير المالية عن مشروع ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية والميزانيات الملحقة والمستقلة للسنة المالية ١٩٨١/٨٠ ، ٨١ / ١٩٨٢ .

خ : حساب ختامي ، م: ميزانية ، م.م: مشروع ميزانية .

هذا وتعتبر نفقات هذا الباب مورد الدخل الأساسي للفئة (ب) إذا اعتبرنا أن المجتمع الكويتي ينقسم على نحو ما رأينا إلى فئتين : الأولى (أ) من ذوي الدخول العليا ، والثانية (ب) من ذوي الدخول المتوسطة والدنيا وفيهم أصحاب الدخول الثابتة والمحدودة ، وذلك رغم أن هذا التقسيم ينطوي على جانب من التعميم .

ونظراً لأن الميل الحدي للاستهلاك عند الفئة (ب) مرتفع لانخفاض مستوى دخولها ، فإنها ذات علاقة وثيقة بالفئة (أ) المسيطرة أساساً على نشاط الاستيراد والتصدير وأسواق الجملة .

ورغم زيادة إيرادات الحكومة سواء بسبب ارتفاع النفط أو الزيادة في إنتاجه أو من الاحتياطي النقدي ، فإن زيادة المرتبات والأجور للفئة (ب) تتم بنسبة محدودة وبصورة نقدية[1] ، في الوقت الذي تزداد معه نفقات المعيشة بنسبة أكبر من تلك الزيادة ، ويظل التسابق بين الأجور وارتفاع الأسعار قائماً حيث تكون الغلبة في النهاية للأخير ، ومن ثم تزداد تضحيات واعباء الفئة (ب) ويتدنى مستواها اقتصاديا واجتماعيا .

ومما يزيد من هذه التضحيات والاعباء قيام ظاهرة التضخم بالاقتصاد الكويتي حيث بلغ معدله طبقاً لبيانات البنك الدولي خلال السنوات ٧٤ ـ ١٩٧٨ حوالي ١٥٪[2] .

إن الاقتصاد الكويتي كان ولا يزال في حاجة إلى مزيد من الهياكل الأساسية والإنتاجية ، ومن ثم تعمل الحكومة على تأمين هذه الهياكل ، كما تولي الخدمات عموماً وخاصة التعليمية والصحية والسكنية وغيرها أهمية كبيرة ، الأمر الذي تزداد معه بنود الإنفاق العام ، ومع هذه النشاطات تتولد ضغوط تضخمية تضاف إلى التضخم المجسد في السلع المستوردة في اقتصاد مفتوح كالاقتصاد الكويتي .

---

(١) بلغ متوسط الاجر الشهري في القطاع الحكومي ١١٧ دينار في عام ١٩٧٢ بينما كان ٧١ دينارا في القطاع الخاص ، في حين بلغ متوسط الأجر الشهري للمتخصصين والحرفيين وحاملي الشهادات العلمية ١٦٠ دينارا في القطاع الحكومي ، ١٦١ دينارا للقطاع الخاص .
انظر : جاسم خالد السعدون ، المرجع السابق ، صفحة ٩٠ ورغم أن هناك زيادات في المرتبات والأجور ، وإن كانت ملموسة أكثر في القطاع الخاص ، إلا أن ذلك لا يغير من طبيعة التحليل والنتائج التي تترتب عليه .

(٢) انظر : The World Bank, Kuwait: Survey of productive Services (NOV. 20 , 1979) Draft.

وبالرغم من محاولات الحكومة التخفيف من حدة هذا التضخـم ، خاصة من خلال تمويل النفقات العامة بموارد مستجدة تجد مصدرها في زيادة انتاج البترول أو زيادة أثمانه ، إلا أن الموجة التضخمية المستوردة أو المحلية ، وعدم مرونة أجهزة الاستيراد مرونة كافية ، أكبر من تلك المحاولات، ومن ثم يتأثر بهذا التضخم أساساً أصحاب المرتبات والأجور من الفئة (ب) ، حيث تنخفض القوة الشرائية في أيديهم وتزداد في نفس الوقت في أيدي الفئة (أ) بحكم العلاقة الوثيقة بينهما ، ويؤدي ذلك إلى أن التضخم يعمق من التفاوت في توزيع الدخل لصالح أصحاب الفئة (أ) وعلى حساب الفئة (ب) .

ولعل الاهتمام بإنتاجية العمل هو أهم ضمان للحد من سوء توزيع الدخل القومي كهدف اجتماعي . وإذا كانت صعوبة تحقيق ذلك مؤكدة في الفترة القصيرة ، فإن زيادة القاعدة الانتاجية في الفترة الطويلة يمكن أن تخفف من هذا الأثر ، الأمر الذي ترتفع معه انتاجية الفئة (ب) ويزداد التقارب بينها وبين أصحاب الفئة (أ) حيث يزداد الاهتمام بالنشاط الإنتاجي دون النشاط الهامشي أو الطفيلي .

ثانيا : المصروفات العامة :

بلغت نسبة المصروفات العامة من إجمالي اعتمادات النفقات العامة في السنوات من ١٩٧٨/٧٧ إلى ١٩٨١/٨٠ كما يلي على التوالي : ٥,٧ ، ٥,٩ ، ٥,٥ ، ٦,٣ . وتتمثل هذه المصروفات العامة فيما تشتريه الحكومة والإدارات من سلع وما تتحمله من نفقات خدمات نقل ومواصلات ، وإيجارات وصيانة . . . . الخ .

ومن البديهي أن نقرر أن طلب الحكومة والإدارات التابعة لها للسلع التي يغطيها هذا البند إنما يرتبط أساساً بدخول الفئة (أ) خاصة إذا أخذنا في الاعتبار التركيز في سوق الجملة السالف الإشارة إليه .

وترتيباً على ذلك فإن هذه المصروفات العامة تؤثر أساساً في دخول الفئة (أ) بالزيادة ، ومن ثم يزداد التفاوت بينها وبين دخول الفئة (ب) في الاقتصاد الكويتي .

ثالثاً : الإنفاق الإنشائي :

كما بلغت نسبة المصاريف الإنشائية في السنوات السالف الإشارة إليها من جملة الاعتمادات كما يلي على التوالي : ١٦,٥ ، ١٧,٧ ، ١٥,١ ، ١٥,٢ ، ١٩,٤ .

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن القليل من الشركات التي تقوم بتنفيذ المشروعات الإنشائية هي شركات محلية مملوكة للفئة (أ) ، كما أن معظم الشركات المنفذة هي شركات عالمية ، وترتبط كذلك بالفئة (أ) ارتباطا وثيقا ، وتتمثل علاقة هذه وتلك بأفراد الفئة (ب) من خلال توفير فرص للطلب على خدماتهم .

هذا وتبلغ التقديرات الإجمالية للمشاريع الإنشائية والإدارات الحكومية في ميزانية ١٩٨١/٨٠ مبلغ ٤٤٤ مليون دينار مقابل ٣٩٥ مليون دينار عن ختامي السنة المالية ١٩٨٠/٧٩ بزيادة مقدارها ١٩,٢ مليون دينار.

وتختص قطاعات الخدمات الإقتصادية في ميزانية ١٩٨١/٨٠ كالنقل والكهرباء والماء والتجارة والزراعة والثروة السمكية بمبلغ ٣٢٨,٥ مليون دينار بنسبة ٧٤٪ من جملة اعتمادات المشاريع ، ويلي ذلك قطاع خدمات المجتمع كالخدمات الإعلامية والدينية والمرافق حيث خصه ٣٢,٩ مليون دينار بنسبة ٧,٤٪ ، ثم قطاعات الخدمات الاجتماعية كالخدمات التعليمية والصحية

والتكافل الاجتماعي والشئون الاجتماعية وخصص لها ٣٠,٢ مليون دينار بنسبة ٦,٨٪ ، ويليها قطاعات الخدمات العامة كالخدمات التنظيمية والمالية والأمن والعدالة وخصص لها مبلغ ٢٨,٦ مليون دينار بنسبة ٦,٤٪ .

رابعا : الاستملاكات العامة :

شكل بند الاستملاكات العامة (شراء الأراضي) حوالي ٨,٤٤٪ من إجمالي اعتمادات النفقات العامة في الفترة ٦٤/ ١٩٦٥ - ١٩٧٦/٧٥ ، وبلغت قيمة هذا البند في السنوات من ١٩٧٧/٧٦ إلى ١٩٨٠/٧٩ كما يلي طبقاً للجدول رقم (١٣) ومن وقاع الحساب الختامي .

جدول رقم (١٣)

إلى أقرب مليون دينار

السنة	الحساب الختامي	النسبة ٪
١٩٧٧/٧٦	١٦٦,٤	١٢,١
١٩٧٨/٧٧	١٢٩,٢	٧,٣
١٩٧٩/٧٨	٩٦,٢	٥,٥
١٩٨٠/٧٩	٣٣٠	١٤

المصدر : وزارة المالية ، الإيرادات والمصروفات في عشر سنوات ، ١٩٨٠ .

وقد قدر ما خصص للاستملاكات العامة في عدة مناطق داخل المدينة وخارجها خلال السنة المالية ١٩٨١/٨٠ بمبلغ ٢٠٠ مليون بنسبة ٦,٨٪ من جملة الاعتمادات ، وفي السنة المالية ١٩٨٢/٨١ بمبلغ ٣٠٠ مليون دينار كويتي بنسبة ٩,٩٪ من جملة الاعتمادات .

هذا وقد كان المقصود من نظام الاستملاكات العامة في أول الأمر مساعدة المواطنين في بناء مساكن جديدة لهم في الضواحي ، فضلاً عن اعتباره اسلوباً لتوزيع الدخل عن طريق شراء العقارات من الفقراء وذوي الدخل المحدود ، وفي ذلك تعرض الحكومة ثمناً لتلك العقارات أعلى بكثير من ثمنها بالسوق آخذة في الاعتبار مساحة وموقع هذه العقارات .

ومع ذلك ، فإن بعض الدراسات تشير إلى أن توزيع النفقات العامة التي تتم بها تغطية بند الاستملاكات العامة لم يشذ عن نمط توزيع الدخل القومي بالاقتصاد الكويتي ، مما يعني إن هذا النظام لم يؤد إلى مزيد من العدالة في توزيعه ، على أساس أن مزايا هذا النظام قد ذهبت إلى قلة من المواطنين تاركة الأغلبية لنصيب أقل[1].

ولعل ذلك يرجع ـ كما رأينا ـ إلى وجود بعض أفراد الفئة (أ) في مراكز قيادية في الحكومة ، الأمر الذي ترتب عليه معرفتهم المسبقة بخططها لشراء الأراضي ، مما دفعهم إلى شراء الأراضي ، عامة أو خاصة وبأي ثمن ، فضلاً عن أن هذه الفئة هي التي كانت تملك سلفاً المساحات الأوسع ذات المواقع الأفضل .

ونتيجة لدلك ، أصبح نظام استملاك الأرض في معظمه يتم لصالح أفراد الفئة (أ) ، الأمر الذي ازداد معه التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين أفراد تلك الفئة ، وأفراد الفئة (ب) .

ومع أن أفراد الفئة (أ) هم الذين استفادوا أساساً من مزايا هذا النظام ، فإن بعضهم قد قاموا بتحويل معظم المبالغ التي حصلوا عليها نتيجة تطبيق نظام استملاك الأرض ، إلى الخارج سواء لتوظيفها في أوراق مالية أو شراء عقارات في دول أجنبية ، ويعني ذلك تسرب هذه المبالغ من دورة الدخل في الاقتصاد

(١) انظر في تفصيل ذلك ، جاسم خالد السعدون ، المرجع السابق ، صفحة ٩٣ .

الكويتي ، ومن ثم لا تفيد هذا الاقتصاد رغم أنها قد تولدت به .

ونظراً لأن الحكومة تشتري تلك العقارات بثمن يزيد كثيراً عن ثمن السوق ، فإنها قد خلقت بذلك مجالاً للمضاربة في العقارات عموماً خاصة وأن تصرفها هذا يعني ضمنيا ان ثمن العقارات لن ينخفض .

ولعل هذا السبب يكمن خلف ارتفاع قيمة الإيجارات في الكويت ، وتفضيل الملاك للبناء الترفي بهدف تعظيم عائدهم من الإيجارات عن عقاراتهم التي يقيمونها على أراض مرتفعة القيمة إلى حد كبير .

خامسا : المصروفات غير المبوبة والمدفوعات التحويلية :

يتضمن هذا الباب ـ طبقاً للتعميم رقم ١٤ لسنة ١٩٨٠ بشأن الدليل النمطي للحسابات ـ بنوداً وأنواعا مختلفة من المصروفات منها : مخصصات رئيس الدولة ووزارة الدفاع ، والمؤتمرات والمهمات الرسمية في الخارج ، والولائم وضيافة وهدايا ضيوف الدولة وبعض المرتبات والتعويضات، وخفض تكاليف المعيشة ، وبلدية الكويت ، ومجلس الأمة ، وجامعة الكويت ، ومؤسسة الخطوط الجوية الكويتية ، والاشتراكات في الهيئات والمنظمات الدولية . . . . . . إلخ .

وفي عودة إلى الجدول رقم (١٢) نجد أن الباب الأخير منه يتضمن المصروفات غير المبوبة والمدفوعات التحويلية ، وهي ـ كما يظهر من هذا الجدول . تتزايد رغم زيادتها ، فقد بلغت خلال عام ١٩٧٨/٧٧ مبلغ ٩٢٥,٦ مليون دينار بنسبة ٥٢,٨٪ من جملة الاعتمادات ، وفي عام ١٩٧٩/٧٨ بلغت ٨٩٤,٦ مليون دينار بنسبة ٥١,٨٪ من جملة الاعتمادات وذلك طبقاً للحساب الختامي . أما في عام ١٩٨٠/٧٩ فقد بلغت طبقاً للميزانية ١١١٥ مليون دينار بنسبة ٤٩,٦٪ ، وفي مشروع ميزانية ١٩٨١/٨٠ بلغت ١٥٩٧ مليون دينار بنسبة ٥٤,٦٪ من جملة الاعتمادات .

ويعني ذلك أن مخصصات هذا البند قد بلغت في المتوسط ٥٢,٢٪ من جملة الاعتمادات ، وهي فوق زيادتها الكبيرة هذه تضم محتويات لا تجانس بينها ، أي خليطاً من النفقات الحقيقية والنفقات الناقلة أو التحويلية ، وان كانت الأولى اكبر وزنا من الثانية .

وفي هذا كان من المتعين أنّ يتم فصل النفقات غير المبوبة عن النفقات التحويلية ، وتنقية النفقات الأخيرة مما يختلط بها من نفقات حقيقية ، وذلك فضلاً عن ترشيد كل من هذه النفقات ككل .

وعلى هذا الأساس ، فإننا نرى أن الوزن النسبي للنفقات الناقلة أو التحويلية التي تؤثر على نمط توزيع الدخل القومي محدود، فضلاعن أن النفقات الحقيقية تتسم بالتوجه إلى الخارج في أبرز بنودها ، ومن ثم فإن أثر هذا الباب محدود بحدود توجهاته وأهدافه الداخلية .

ويكفي في ذلك أن نقرر أن البند رقم ١٢ الخاص بخفض تكاليف المعيشة بلغت قيمته فقط ١٦,٥ مليون دينار في ميزانية ١٩٨١/٨٠ . ومع ذلك فإن جميع أصحاب الدخول من الفئتين (أ) ، (ب) يستطيعون الاستفادة من هذا المبلغ دون تخصيص بينهم في ذلك .

إن قصور السياسة المالية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الاقتصاد الكويتي على نحو ما أشرنا إليه تفصيلاً ـ يرجع في نظرنا إلى أن النفط منذ اكتشافه وتوظيفه ، ارتبط بالنظام الاقتصادي العالمي ، الأمر الذي حد من حرية الحركة في توظيفه على المستوى القومي والقطري . وإذا كان استخدام هذا النفط قد حقق قدراً من التحسن في الخدمات الأساسية وفي المرافق العامة كالتعليم والصحة والإسكان . . . . . ، فإن التوجهات التنموية في إجمالها لم تركز على تنويع القاعدة الإنتاجية ، مما أفضى إلى إحداث خلل في البنية الاقتصادية ، وازدياد في الاعتماد على الخارج ، ومن ثم تعميق أواصر التبعية .

وفضلاً عن ذلك ، فإن توظيف إيرادات النفط بالصورة التي هي عليها لم

تساعد على خلق تكنولوجيا محلية ، ولا على استيراد تكنولوجيا ملائمة حقيقية وشاملة .

وفي هذا يتعين إعادة استثمار الأموال النفطية استثمارا يمكن من إشباع الحاجات الداخلية على المستوى القطري والقومي ، من خلال عمل عربي مشترك يضمن استمرارية هذه الاستثمارات .

وجدير بالذكر أن نشير إلى أن المضـى في تبني أنماط الاستهلاك الراهنة يؤدي إلى هدر للإمكانيات، ويعرض الاقتصاد القومي والقطري لمخاطر كبيرة ، ولذلك يتعين الربط بين الإنتاج والاستهلاك ، وربط الأخير بالحاجات الفعلية للمواطنين .

ولعله قد آن الأوان ـ في خلال تحسن الخدمة التعليميـة الراهنـة ـ أن نربط بين التعليم والتنمية الشاملة التي تنظر للقوى البشرية على أنها أهم عوامل التنمية وضمان استمراريتها، وفي هذا يتعين أن يخطط للتعليم في اتجاه اكساب الإنسان وعيـاً وفكراً ومهارات تمكن من هذه التنمية .

المحتويـــات

الموضوع	رقم الصفحة

الباب الأول : النفقات العامة

الباب الثاني: الإيرادات العامة




ذات السلاسل